



Consejo de Seguridad

Distr. general
15 de diciembre de 2021
Español
Original: francés

Carta de fecha 13 de diciembre de 2021 dirigida a la Presidencia del Consejo de Seguridad por el Secretario General

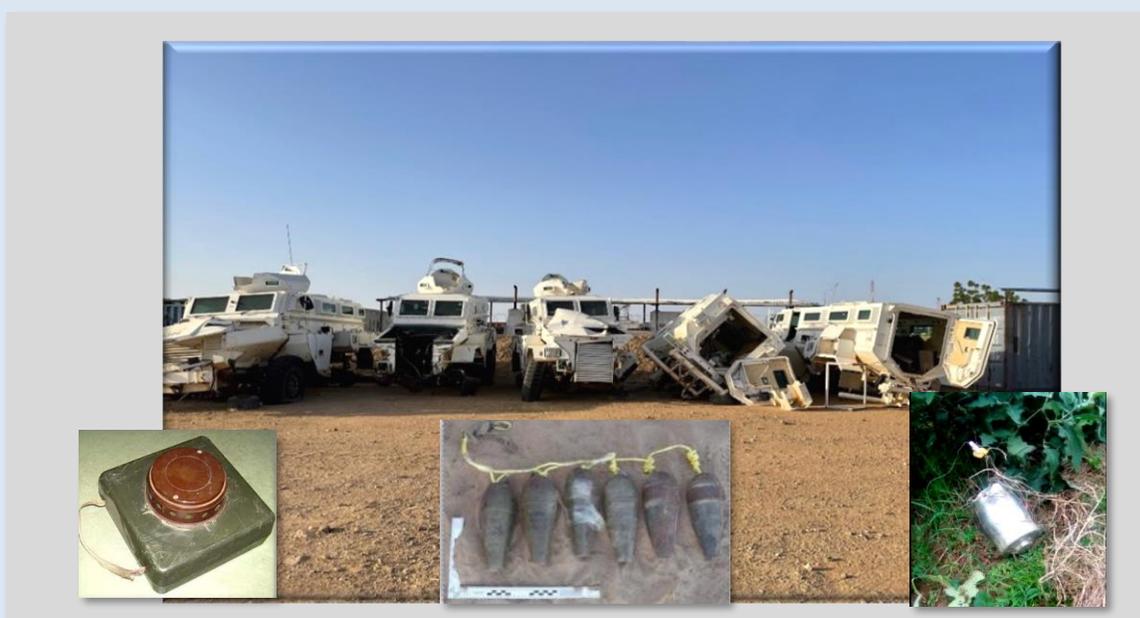
De conformidad con la declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad ([S/PRST/2021/11](#)), tengo el honor de transmitirle el informe del examen estratégico independiente dirigido por el General (retirado) Hugh Van Roosen, sobre las respuestas de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas relativas a los artefactos explosivos improvisados (véase el anexo). El informe describe la naturaleza, el alcance y el impacto de la creciente amenaza que suponen las municiones explosivas, incluidos los artefactos explosivos improvisados, en la ejecución de los mandatos de mantenimiento de la paz, así como sobre la seguridad de las fuerzas de mantenimiento de la paz y de las comunidades afectadas. También recomienda determinadas medidas para que los agentes implicados puedan reducir y atajar esta amenaza.

Le agradecería que tuviera a bien señalar la presente carta y el informe a la atención de los miembros del Consejo de Seguridad.

(Firmado) António Guterres



[Original: inglés]



Fotografía central - Instalación de mantenimiento de la MINUSMA, Kidal (Mali), 6 de octubre de 2021, equipo del examen estratégico independiente; fotografía inferior izquierda e inferior centro del Comando de Operaciones de las Fuerzas Conjuntas del Bundeswehr, Centro contra los Artefactos Explosivos Improvisados (diapositivas sobre la amenaza actual de los artefactos explosivos improvisados y las tácticas, técnicas y procedimientos en Mali, 2019); fotografía de la derecha de un artefacto encontrado en Beni (República Democrática del Congo), el 30 de octubre de 2021; Brigada de Intervención de la Fuerza de la MONUSCO.

Respuesta de las Naciones Unidas a las amenazas de las municiones explosivas:

Es necesario un enfoque más consistente

RESUMEN

Desde 2014, se ha notificado un aumento constante del número y la complejidad de las amenazas de las municiones explosivas contra el personal de las Naciones Unidas, las fuerzas nacionales de defensa y seguridad, la población civil y otros agentes dentro de las zonas de las misiones de las Naciones Unidas. El 24 de mayo de 2021, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas solicitó un examen estratégico independiente para abordar la naturaleza de esta amenaza creciente y sugerir las medidas que podrían adoptar el Consejo de Seguridad, la Secretaría, las misiones y los países que aportan contingentes y fuerzas de policía, entre otros, para reducir y mitigar esta amenaza. El siguiente informe independiente presenta observaciones y recomendaciones empíricas que ponen de relieve que las respuestas efectivas deben ser integradas, consistentes y proactivas, además de reactivas.

Noviembre 23 de 2021

* La versión original del presente documento no fue objeto de revisión editorial oficial.

Índice

Agradecimientos	Página iii
Resumen	Página iv
Capítulo 1: Introducción y contexto	Página 1
Capítulo 2: Efecto de la amenaza de las municiones explosivas en el cumplimiento del mandato	Página 11
Capítulo 3: Respuestas de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas a la amenaza de las municiones explosivas	Página 18
Capítulo 4: Respuestas nacionales y regionales a la amenaza de las municiones explosivas	Página 32
Anexo A: Cuadro de recomendaciones	Página A1
Anexo B: Informes posteriores a las visitas proporcionados por el equipo del examen estratégico independiente a los directivos de la misión	Página B1
Anexo C: Metodología (mandato y líneas de investigación)	Página C1

Agradecimientos

El presente examen se realizó con el generoso apoyo de Dinamarca, Francia, la República Federal de Alemania, el Reino Unido y el Fondo Fiduciario para la Paz y el Desarrollo, Subfondo para la Paz y la Seguridad gestionado por la Oficina Ejecutiva del Secretario General de las Naciones Unidas.

Nuestro más sincero agradecimiento a los Gobiernos y a las numerosas partes interesadas de las Naciones Unidas y externas que han contribuido a la redacción de este informe y lo han apoyado. Reconocemos y apreciamos los importantes riesgos que tantos afrontan cada día en la búsqueda de la paz y rendimos homenaje a aquellos cuyas vidas y servicio no serán olvidados.

Sobre el autor:

El General de División (retirado) Hugh C. Van Roosen fue Asesor Militar Adjunto de la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York entre 2017 y 2021, y Jefe de Estado Mayor de la Fuerza de la Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL). Cuenta con más de 41 años de experiencia militar y en seguridad pública internacional y nacional.

*Entre los **colaboradores** de los Estados Miembros y de los equipos de operaciones integradas de las Naciones Unidas, la División de Policía, la Oficina de Asuntos Militares y el Servicio de Actividades relativas a las Minas de las Naciones Unidas se encuentran: el Sr. Bruno Atangana, el Teniente Coronel Ruslan Bilous, el Sr. Mark Davis, el Teniente Coronel Simon Doyle, el Sr. Greg Hicks, el Comandante de Aviación Jamie Meighan, el Teniente Coronel Markus Milde, el Sr. Evariste Sibomana, el Teniente Coronel Animesh Srivastava, la Sra. Maria Vardis, la Superintendente Superior Jessica Van Der Werf y la Sra. Ye Na Yoo.*

Resumen

En respuesta a los informes sobre el aumento de los incidentes de uso de municiones explosivas en las zonas de las misiones de las Naciones Unidas, el 24 de mayo de 2021 el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en la declaración de la Presidencia S/PRST/2021/11, solicitó al Secretario General que presentara al Consejo, a más tardar el 15 de diciembre de 2021, “un examen estratégico independiente de las respuestas de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en relación con los artefactos explosivos improvisados, en que se evalúen las capacidades y las medidas necesarias para mitigar mejor esa amenaza”.

El ámbito del presente informe se amplió de las operaciones de mantenimiento de la paz a las misiones políticas especiales, la protección de los civiles frente a las municiones explosivas, la capacidad y la voluntad de las autoridades nacionales de reforzar su capacidad de lucha contra las municiones explosivas (inclusive dentro del sistema judicial), y las recomendaciones de respuesta regional. El equipo del examen estratégico independiente realizó amplias consultas con numerosas partes interesadas. En el anexo C figura una descripción completa de la metodología empleada.

Se encargó al equipo del examen estratégico independiente que hiciera recomendaciones “viables” para abordar la amenaza de las municiones explosivas en las misiones de las Naciones Unidas. En palabras del Sr. Alexandre Zouev, Subsecretario General para el Estado de Derecho y las Instituciones de Seguridad del Departamento de Operaciones de Paz: “Los riesgos nuevos y adicionales requieren recursos nuevos”. Corresponderá a los Estados Miembros asegurarse de que las recomendaciones viables cuenten con los recursos suficientes para mitigar la creciente amenaza de las municiones explosivas en las misiones de las Naciones Unidas con un mandato del Consejo de Seguridad.

Se hicieron observaciones y recomendaciones tanto en general para todas las misiones de las Naciones Unidas como específicamente para las tres misiones visitadas: la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA), la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINUSCA) y la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO). Se observa que las Naciones Unidas, los países que aportan contingentes y fuerzas de policía y las autoridades nacionales de las zonas de las misiones de las Naciones Unidas han llevado a cabo una importante labor para mitigar los efectos de las municiones explosivas, tanto de forma proactiva como reactiva. La mitigación continuada se debe guiar por una **estrategia de mitigación de las municiones explosivas y un marco de coordinación a nivel de todas las Naciones Unidas** para hacer frente a la creciente amenaza de las municiones explosivas.

Además, se hacen las siguientes **recomendaciones principales** para apoyar a las misiones de las Naciones Unidas que se enfrentan a las amenazas de las municiones explosivas. En el anexo A se incluye una lista completa.

- Establecer **medidas regionales de las Naciones Unidas para abordar los factores de inestabilidad que conducen al uso de las municiones explosivas**. Desarrollar una respuesta regional para mitigar la amenaza de las municiones explosivas que podría incorporar enfoques para interrumpir las cadenas y redes de suministro, incluido el tráfico de material precursor, y apoyar el desarrollo de capacidad mediante programas de capacitación. Las consideraciones

de género y de protección de los civiles son clave para un enfoque integral de esa respuesta regional.

- Ampliar, reforzar y mejorar la **planificación y las operaciones integradas** (uniformadas y civiles) de las Naciones Unidas en materia de municiones explosivas en la Sede de las Naciones Unidas y en todas las misiones (operaciones de mantenimiento de la paz y misiones políticas especiales) para incluir la inteligencia preventiva en el mantenimiento de la paz y capacidad de inteligencia, vigilancia y reconocimiento (como la capacidad utilizada por la MONUSCO), el análisis, la coordinación, el intercambio de información y las medidas de mitigación para anticiparse, responder y prevenir mejor las amenazas de las municiones explosivas y contrarrestar la desinformación. Esto requerirá la creación de nuevos puestos o la reasignación de conocimientos técnicos.
- Seguir colaborando políticamente para **fortalecer el sistema nacional de justicia penal en relación con las municiones explosivas** y abogar por la voluntad política para hacer que los autores rindan cuentas de conformidad con la resolución 2589 (2021) del Consejo de Seguridad relativa a la rendición de cuentas.
- Considerar la creación de un **laboratorio forense regional de nivel II de las Naciones Unidas** para apoyar a todas las misiones de las Naciones Unidas.
- **Revisar el papel y los recursos del Servicio de las Naciones Unidas de Actividades Relativas a las Minas (UNMAS)** en las misiones con una amenaza emergente de municiones explosivas, para integrar mejor y dotar de recursos al UNMAS en una respuesta global y reforzar su capacidad, según sea necesario. Examinar el papel del UNMAS para las misiones en transición, especialmente cuando se prevé un apoyo continuado a las instituciones nacionales.
- Seguir **reforzando el apoyo médico** a las misiones para garantizar la mejor respuesta posible a las lesiones causadas por municiones explosivas, incluida la capacidad de evacuación de bajas verificada, la capacidad de primeros auxilios individuales garantizada por el liderazgo y la consideración de una mayor capacidad móvil o virtual.
- Continuar con el establecimiento y el fortalecimiento de la **evaluación del desempeño de los efectivos uniformados** para incluir la planificación y las operaciones contra las municiones explosivas en los cuarteles generales y las unidades¹.
- Incluir una evaluación sólida de las municiones explosivas y la eliminación de municiones explosivas en la **capacitación previa al despliegue** del personal uniformado (incluidos los oficiales de Estado Mayor y los agentes de policía individuales, según sea necesario), y durante las **visitas previas al despliegue** para las unidades que se despliegan a misiones con una amenaza de municiones explosivas. La Sede de las Naciones Unidas debería considerar la posibilidad de aumentar el uso de modelos alternativos para impartir capacitación y equipo sobre las municiones explosivas durante la capacitación previa al despliegue, como **equipos móviles de capacitación o acuerdos bilaterales entre los países que aportan contingentes y otros Estados Miembros**. Seguir revisando los manuales de las Naciones Unidas (como el Manual para batallones de infantería de las Naciones Unidas - "UNIBAM" y el Manual de las Naciones Unidas para la Eliminación de Municiones Explosivas) para reflejar los cambios en las tácticas relativas a las municiones explosivas y la eliminación de municiones explosivas.

¹La doctrina de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas describe la estrategia para el personal uniformado contra las municiones explosivas como una aplicación holística de tres pilares: preparar a las fuerzas, atacar la red y neutralizar el artefacto (Manual para las Unidades Militares de Eliminación de Municiones Explosivas de las Misiones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, segunda edición, 2021).

Principales observaciones y recomendaciones específicas para las misiones de las Naciones Unidas

• MINUSMA

- **Observaciones principales:** La Misión tiene una amenaza madura y muy elevada de municiones explosivas, con el potencial de un mayor aumento de la amenaza de las municiones explosivas. La mitigación de las amenazas ha mejorado para el personal de mantenimiento de la paz, pero las poblaciones locales siguen siendo extremadamente vulnerables a sufrir lesiones graves o a morir a causa de los ataques con municiones explosivas. Según el UNMAS, los ataques basados en municiones explosivas han experimentado un aumento constante, de 77 en 2014 a 170 en 2020 (137 solo en los ocho primeros meses de 2021). Los objetivos son el personal de la MINUSMA, las Fuerzas Armadas Malienses o la Policía Nacional de Malí, las fuerzas internacionales y la población local. El número de bajas mortales relacionadas con las municiones explosivas entre el personal de mantenimiento de la paz ha disminuido desde un máximo de 23 en 2016, principalmente debido a la mejora de las medidas de mitigación². Aunque aún queda mucho por hacer, la Misión ha colaborado con el Gobierno de Malí para aumentar la capacidad del sistema de justicia a fin de que los autores rindan cuentas. Al 1 de octubre de 2021, se había juzgado a 176 personas por delitos relacionados con el terrorismo, lo que dio lugar a la condena de 143 individuos y a la absolución de 33 desde 2017, algunos de los cuales fueron condenados por el uso de municiones explosivas³. Para una mayor seguridad ante las municiones explosivas, la Sede de las Naciones Unidas y los países que aportan contingentes y fuerzas de policía han trabajado juntos para mejorar la capacidad de las misiones, incluyendo:
 - Un aumento del 71 % entre 2015 y 2020 en el despliegue de vehículos blindados de transporte de personal construidos según la norma de vehículos de blindaje antiminas⁴. Muchos de ellos están equipados con dispositivos de contramedidas electrónicas, a veces denominados “inhibidores”.
 - Capacitar, equipar y desplegar equipos de búsqueda y detección dentro de las unidades de infantería y las unidades de policía constituidas y equipos de eliminación de municiones explosivas por separado o dentro de las unidades de ingeniería.
 - Desplegar cuatro compañías de convoyes de combate con capacidad integrada de búsqueda y detección y eliminación de municiones explosivas.
 - Aumentar la capacitación previa al despliegue específica para la amenaza que representan las municiones explosivas.
 - Realizar actividades de mentoría, capacitación y equipamiento de algunas unidades por parte del UNMAS.
 - Mejorar la seguridad del campamento e incluir sistemas de cámaras y radares.
 - Incluir vehículos aéreos no tripulados y capacidades de evacuación de bajas/evacuación médica/quirúrgica.

² S/2020/1281.

³ Oficina del Estado de Derecho y las Instituciones de Seguridad, Departamento de Operaciones de Paz, a petición del equipo del examen estratégico independiente, 23 de noviembre de 2021.

⁴ Se ha pasado de 265 vehículos de blindaje antiminas en 2015 a 453 en 2021. A octubre de 2021 se había desplegado un total de 718 vehículos blindados de transporte de personal, de los cuales el 63 % eran vehículos de blindaje antiminas - Referencia al Jefe del Equipo de Propiedad de los Contingentes, MINUSMA, 22 de noviembre de 2021.

- **Recomendaciones principales**

La MINUSMA debería mantener los niveles actuales de actividades de mitigación y centrarse en integrar toda la gama de capacidades civiles y uniformadas de la Misión para hacer frente a la amenaza de las municiones explosivas de la manera más amplia posible, ampliando así la respuesta más allá de la protección de la fuerza militar. La Misión debería seguir reforzando la alerta temprana y las respuestas rápidas para ser más proactiva, en particular en lo que respecta a las amenazas a la población local. Entre las acciones concretas se incluyen:

- **Crear un grupo de trabajo nacional/de la Misión sobre las municiones explosivas.**
- Alentar al Gobierno de Malí a iniciar un **diálogo con los grupos armados no signatarios** para abordar los agravios y reconocer las motivaciones para utilizar municiones explosivas.
- Mejorar o crear métodos para **comunicarse con la población local** que es víctima de la amenaza de las municiones explosivas. Reforzar los auxiliares de enlace comunitario y la protección de los civiles.
- Trabajar con la Sede de las Naciones Unidas para aumentar la **disponibilidad operacional de los vehículos de blindaje antiminas de determinados países que aportan contingentes y fuerzas de policía.**
- Recurrir a **expertos en municiones explosivas** asignados a la Misión que puedan analizar las tendencias para apoyar a las **Juntas de Investigación** y considerar la posibilidad de aumentar el personal de las Juntas.
- Seguir **reforzando la capacidad de investigación forense de la Misión sobre las municiones explosivas.**
- Seguir **reduciendo las demandas de suministros logísticos** para las bases remotas, en particular encontrando rutas de suministro logístico alternativas.
- Investigar más a fondo **por qué** algunas unidades militares sufren **menos bajas o incidentes por municiones explosivas.**
- **Vigilar** cuidadosamente **el aumento de la actividad de determinados asociados bilaterales** para detectar acciones desestabilizadoras.

- **MINUSCA**

- **Observaciones principales:** La amenaza de las municiones explosivas para la MINUSCA está en transición y el impacto en la ejecución del mandato en el oeste es considerable. La falta de presencia de la MINUSCA en el oeste es un círculo vicioso, en el que la incapacidad percibida del personal de mantenimiento de la paz para desplegarse conduce a una menor seguridad, lo que a su vez significa problemas en la ejecución o desempeño de las tareas encomendadas por las Naciones Unidas. La Misión tiene la capacidad para abordar ahora esta cuestión. Los dirigentes de la MINUSCA informan de que las Fuerzas Armadas de la República Centroafricana (FACA), que operan con el apoyo de determinados asociados bilaterales, cometen regularmente infracciones graves del acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas, aunque cuando el equipo del examen estratégico independiente visitó la zona los incidentes se habían reducido a uno por semana. Esas infracciones agravan el impacto en la población local, ya que impiden el acceso y la libertad de circulación y reducen las entregas de suministros a las comunidades. El personal del Programa Mundial de Alimentos informó al equipo del examen estratégico independiente de que habían aumentado el grado de inestabilidad alimentaria en la zona y los efectos de género relacionados con la inseguridad alimentaria, que afectaba predominantemente a las mujeres. Ya se están generando algunas capacidades adicionales de equipo y personal sobre municiones explosivas. Un número limitado de vehículos de blindaje antiminas ya desplegados en el sector oeste proporcionará una mayor protección al personal de

mantenimiento de la paz, aunque las condiciones del terreno limitarán su alcance operacional. Una unidad militar de la MINUSCA utiliza con éxito una metodología que supone una combinación de patrullas y un enlace comunitario eficaz en la zona, que proporciona un buen ejemplo de lo que se puede lograr, incluso sin vehículos de blindaje antiminas. También se han utilizado tácticas de desinformación y amenazas de municiones explosivas para movilizar el sentimiento de la población local contra la MINUSCA, lo que ha provocado un aumento de la vulnerabilidad y la obstrucción de las respuestas de la Misión a las amenazas de municiones explosivas, lo que ha afectado al cumplimiento del mandato. Para una mayor seguridad ante las municiones explosivas, la Sede de las Naciones Unidas y los países que aportan contingentes y fuerzas de policía están trabajando juntos para mejorar la capacidad de la Misión, entre otras cosas para:

- Aumentar la capacidad de respuesta a las municiones explosivas con una compañía de eliminación de municiones explosivas de los países que aportan contingentes.
 - Seguir reforzando la capacidad médica de las Naciones Unidas en el oeste, en particular mientras se intenta aclarar la percepción de una política gubernamental que no permite los vuelos nocturnos desde diciembre de 2020, lo que ha limitado gravemente la capacidad de respuesta médica de la Misión.
- **Recomendaciones principales**
- **Garantizar que la gobernanza y la gestión de la mitigación de la amenaza de las municiones explosivas sean asumidas por el liderazgo de la Misión** y refuercen un proceso nacional a través de una estrategia integral, que defina las funciones y responsabilidades de todos los componentes pertinentes de la Misión, además de las de la fuerza y del UNMAS.
 - **Reforzar la capacidad de análisis y evaluación de la seguridad**, incluida la evaluación de quién emplea municiones explosivas, cuáles son las fuentes de material precursor de municiones explosivas y dónde se encuentran las fuentes.
 - Colaborar políticamente a nivel del Representante Especial del Secretario General y a través de la Fuerza con las autoridades gubernamentales para **permitir los vuelos nocturnos**, especialmente para la evacuación de bajas y las prácticas y cualificación de la tripulación. Hacer **simulacros de evacuación de bajas** basados en hipótesis de incidentes con municiones explosivas con numerosas bajas. Considerar la posibilidad de aumentar la capacidad de atención traumatológica en el oeste y revisar el plan de evacuación de bajas de acuerdo con los resultados del simulacro.
 - Colaborar políticamente a nivel de Representante Especial del Secretario General o superior para abordar las **violaciones del acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas** y las **amenazas de determinados asociados bilaterales** (en relación con la respuesta de la Misión a la amenaza de las municiones explosivas y el cumplimiento del mandato de protección de los civiles).
 - **Utilizar la capacidad existente del equipo de búsqueda y detección /eliminación de municiones explosivas** para recuperar el acceso en el sector oeste para dar cumplimiento al mandato de la Misión y de los organismos, fondos y programas.
 - Considerar la posibilidad de un **despliegue limitado de vehículos de blindaje antiminas** en los sectores oeste y centro, siempre y cuando la movilidad lo permita.
 - **Aumentar la mentoría del UNMAS a los equipos de búsqueda y detección y eliminación de municiones explosivas**, incluso en la recogida de pruebas.
 - Desplegar equipos de eliminación de municiones explosivas de los países que aportan contingentes en las zonas con amenaza de municiones explosivas para **apoyar la lucha contra las municiones explosivas, y no solo para la protección de la fuerza**.

- Considerar los **mejores medios para adquirir y equipar los equipos de búsqueda y detección a corto plazo** para satisfacer las necesidades emergentes hasta que los países que aportan contingentes y fuerzas de policía puedan proporcionar su propio equipo y capacitación. Algunas opciones son el UNMAS o fuentes bilaterales.
 - **Aumentar las capacidades de inteligencia en el mantenimiento de la paz y de investigación**, como la investigación posterior a la explosión y la creación de un laboratorio de investigación de nivel I, que añadiría valor a las respuestas proactivas y reactivas de la Misión. Posiblemente debería considerarse un equivalente a la capacidad avanzada de examen estratégico independiente de la MONUSCO para obtener una notificación anticipada de las amenazas.
- **MONUSCO**
 - **Observaciones principales:** La Misión se encuentra en el comienzo de un aumento potencialmente grave de la amenaza de municiones explosivas, con al menos 37 incidentes con municiones explosivas notificados entre el 1 de enero de 2021 y el 30 de septiembre de 2021⁵. Las Fuerzas Armadas de la República Democrática del Congo (FARDC) parecen ser el principal objetivo de los incidentes de municiones explosivas, que se atribuyen en su mayoría a las Fuerzas Democráticas Aliadas (FDA). Sin embargo, los informes sobre el uso por parte de grupos armados de dispositivos con municiones explosivas controladas por radio y dispositivos simulados plantean la preocupación de que la amenaza podría estar evolucionando. La Misión ha desarrollado un plan de apoyo contra los artefactos explosivos improvisados en la ciudad de Beni, donde la amenaza persiste, y en 2019 estableció un Grupo de Trabajo de mitigación de la amenaza de los artefactos explosivos improvisados que todavía no se ha activado completamente. A pesar de estos avances, el impacto en la capacidad de la MONUSCO para cumplir con su mandato de protección de los civiles sigue siendo mínimo. En general, los datos de incidentes con municiones explosivas no están verificados y provienen de las FARDC. La mayoría de los incidentes relacionados con las municiones explosivas fueron comunicados por la Misión en la zona de Beni, supuestamente perpetrados por las FDA como medio defensivo contra las FARDC y para impedir que la población local accediera a sus campos, permitiendo así que los grupos armados se apropiaran de las cosechas⁶. Se detuvo a un individuo, al parecer procedente del Oriente Medio, acusado de entrenar a las FDA en técnicas con artefactos explosivos improvisados y aeronaves no tripuladas. Una posible tendencia preocupante de aumentar al máximo las bajas civiles se puso de manifiesto en tres incidentes ocurridos los días 26 y 27 de junio de 2021 en la ciudad de Beni, en los que se colocaron municiones explosivas en una iglesia, un bar y una gasolinera. Por tanto, se recomienda que la Misión esté preparada para mitigar eficazmente esta amenaza en el futuro, si la situación empeora. Esto supondría garantizar que se dispone de las capacidades de planificación y operacionales pertinentes para mitigar los riesgos de las municiones explosivas, así como para comprender mejor la evolución de la situación. La Sede de las Naciones Unidas y los países que aportan contingentes y fuerzas de policía han trabajado juntos para mejorar las capacidades de respuesta de la Misión, entre otras cosas:

⁵ En comparación con 7 incidentes en 2020, 14 en 2019, 1 en 2018, 2 en 2017 y 19 en 2016 según el informe del UNMAS sobre la amenaza de los artefactos explosivos improvisados en la República Democrática del Congo, de 30 de octubre de 2020 (pág. 10) y la sesión informativa del UNMAS al equipo del examen estratégico independiente sobre las respuestas de las Naciones Unidas a los artefactos explosivos improvisados (Goma, 26 de octubre de 2021).

⁶ Informe del Cuartel General de la Fuerza de la MONUSCO al equipo del examen estratégico independiente (Goma, 26 de octubre de 2021), confirmado por el informe del Cuartel General de la Brigada de Intervención de la MONUSCO al equipo del examen estratégico independiente (Beni, 28 de octubre de 2021).

- Utilizar la capacidad de inteligencia, vigilancia y reconocimiento de la Misión para detectar y anular algunas amenazas de municiones explosivas.
 - Desplegar unidades de la Fuerza de Reacción Rápida, que cumplan plenamente la declaración de necesidades de las unidades para la autonomía logística en materia de eliminación de municiones explosivas, que aportan valiosas capacidades para su uso en las operaciones, incluso cuando se asocian con las FARDC.
- **Recomendaciones principales**
- Garantizar que la **gobernanza y la gestión de la lucha contra las municiones explosivas** sean asumidas por la dirección de la Misión, con funciones y responsabilidades claras, y ampliarlas para garantizar un flujo de información bidireccional positivo, incluyendo la Brigada de Intervención de la Fuerza y el nodo de Beni.
 - Reforzar la **educación del UNMAS sobre el riesgo de las municiones explosivas** para las FARDC, la Policía Nacional Congoleña y la población local.
 - **Reforzar la concienciación de la población local** sobre la amenaza de las municiones explosivas también a través de proyectos y programas periódicos de policía de proximidad.
 - Aumentar la **capacitación/mentoría de los equipos de búsqueda y detección por parte del UNMAS**.
 - **Examinar las medidas actuales de protección de la Fuerza** y las medidas de seguridad con los dirigentes de la Misión, la Fuerza, el Departamento de Seguridad, la policía de las Naciones Unidas y el UNMAS (en apoyo), entre otros, para garantizar que se aplican las medidas de mitigación de la amenaza de las municiones explosivas. Aunque actualmente no se han confirmado incidentes de ataques con municiones explosivas contra el personal o las bases de las Naciones Unidas, se recomienda planificar una respuesta que tenga en cuenta la posibilidad de que la amenaza evolucione en cuanto a sofisticación y tácticas. Poner en marcha el plan de apoyo de la Misión contra la amenaza de los artefactos explosivos improvisados en Beni.
 - Hacer **simulacros de evacuación de bajas** diseñados en torno a hipótesis de incidentes con municiones explosivas con numerosas bajas. Considerar la posibilidad de aumentar la capacidad de atención traumatológica y revisar el plan de evacuación de bajas de acuerdo con los resultados del simulacro.
 - **Revisar la declaración de necesidades de las unidades en materia de eliminación de municiones explosivas solicitada**, para asegurar que proporciona suficiente capacidad (equipo, capacitación, despliegue).
 - **Mejorar la capacidad del UNMAS** para garantizar un mejor apoyo al Centro Congolés de Acción contra las Minas (CCLAM) en la detección y eliminación de las amenazas de municiones explosivas. Establecer un programa especial de capacitación en eliminación de municiones explosivas para reforzar las entidades de investigación de la justicia militar.
 - Iniciar un **diálogo con el Gobierno** para dar prioridad a la investigación, el enjuiciamiento y la resolución de las amenazas de las municiones explosivas.
 - **Reforzar la inteligencia en el mantenimiento de la paz** y seguir desarrollando el uso de los activos de inteligencia, vigilancia y reconocimiento.

Las misiones y la Sede de las Naciones Unidas reconocen en gran medida la creciente amenaza de las municiones explosivas, pero es necesario un enfoque más consistente. Este resumen aborda brevemente solo los aspectos principales del informe. Los capítulos siguientes proporcionan el contexto, las pruebas y los datos sobre cómo se puede lograr.



General de División (retirado) Hugh Van **Roosen**
23 de noviembre de 2021

Página intencionadamente en blanco

Respuesta de las Naciones Unidas a las amenazas de las municiones explosivas:

Es necesario un enfoque más consistente

Capítulo 1

Introducción y contexto

Introducción

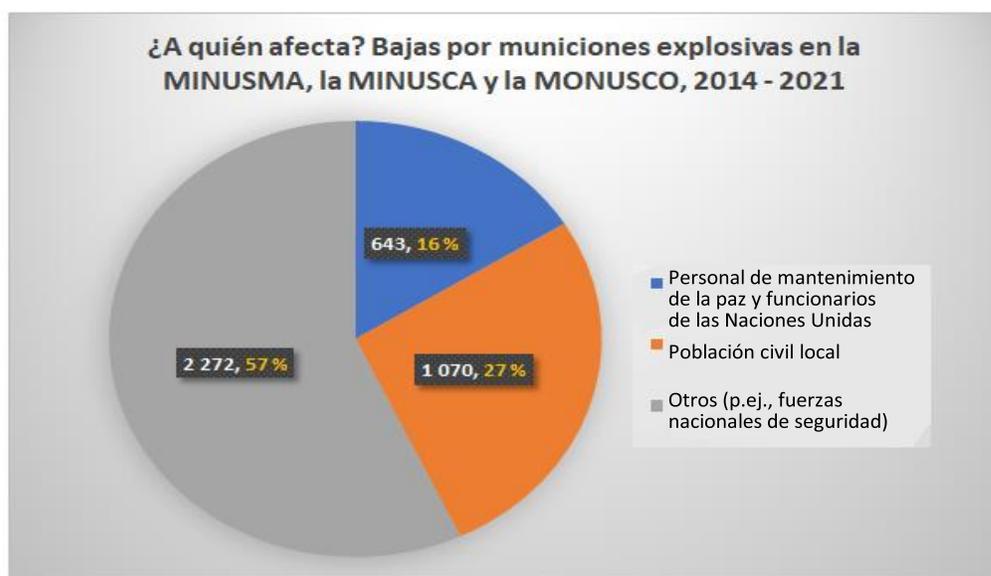
1.1 El informe de fecha 19 de diciembre de 2017 del Teniente General (retirado) Cruz, titulado “Improving Security of United Nations Peacekeepers: We need to change the way we are doing business” (Mejorar la seguridad del personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: tenemos que cambiar la manera en que trabajamos), afirmaba que el comportamiento operacional sobre el terreno debe basarse en una evaluación de los riesgos, según la situación específica y el entorno de la amenaza. El informe Cruz sirvió de base para la Acción por el Mantenimiento de la Paz (A4P) del Secretario General de las Naciones Unidas, de la que se han completado la mayoría de las acciones previstas. Aunque la A4P no abordó específicamente las amenazas de las municiones explosivas, se trata de uno de los retos más importantes para el cumplimiento de los mandatos, especialmente para las misiones de las Naciones Unidas en Malí, la República Centroafricana, Somalia, la República Democrática del Congo y Colombia. En otras misiones de las Naciones Unidas se podrían producir fácilmente incidentes con municiones explosivas, que causarían un impacto significativo en la ejecución del mandato. Los dirigentes de las Naciones Unidas en la Sede y sobre el terreno deben garantizar que se considere, evalúe, prepare y **gestione de forma consistente** cualquier amenaza de municiones explosivas.

1.2 El objetivo de este examen estratégico independiente es: *recomendar medidas realistas y viables para mitigar la amenaza de las municiones explosivas para el personal de las Naciones Unidas y los civiles y apoyar el cumplimiento del mandato; identificar las funciones que pueden desempeñar las partes interesadas para mejorar la seguridad del personal de las Naciones Unidas en entornos con amenazas de municiones explosivas y proponer medidas que sean prospectivas, promuevan respuestas proactivas y sean potencialmente aplicables a otros contextos de misión, incluso aunque solo se enfrenten a una amenaza indeterminada o emergente*. El presente examen es el primer examen estratégico independiente temático de las Naciones Unidas relacionado con la seguridad del personal de mantenimiento de la paz que se enfrenta a una amenaza de municiones explosivas. El examen estratégico independiente incluyó un estudio sobre el terreno en Malí, la República Centroafricana y la República Democrática del Congo desde fines de septiembre hasta fines de octubre de 2021 para observar directamente tres misiones con importantes amenazas de municiones explosivas. El examen, con base empírica y de datos, ha aplicado rigurosas normas de precisión, consulta y evaluación, incluido un proceso de “equipo rojo” facilitado por la Oficina Ejecutiva del Secretario General. En el anexo C se detallan la metodología, el concepto, el alcance y las líneas de investigación del informe.

1.3 La seguridad del personal de mantenimiento de la paz es un elemento central de este estudio y se aborda en varias observaciones y recomendaciones a lo largo del informe. El examen también señala la gran importancia que el Consejo de Seguridad otorga a la seguridad del personal de

mantenimiento de la paz, más recientemente en la resolución 2589 (2021), en la que se pide a los países receptores que enjuicien los delitos contra el personal de mantenimiento de la paz siempre que sea posible, y los amplios llamamientos a la acción contenidos en la resolución 2518 (2020). La amenaza de las municiones explosivas tiene un impacto significativo en la seguridad del personal de mantenimiento de la paz; desde 2014, **643 miembros del personal de mantenimiento de la paz y del personal de las Naciones Unidas resultaron heridos o muertos por municiones explosivas**⁷. Esas bajas se produjeron tanto por ataques deliberados contra el personal de mantenimiento de la paz como por “daños colaterales” cuando agentes armados atacaron a la población local o a las fuerzas nacionales de defensa y seguridad⁸.

Figura 1: Bajas por víctima; MINUSMA, MINUSCA, MONUSCO, 2014-21⁹



1.4 El equipo del examen estratégico independiente señala la naturaleza única de la amenaza de las municiones explosivas para el personal de mantenimiento de la paz, especialmente cuando es el objetivo. Cuando una unidad militar de una Misión adopta una postura activa, realizando patrullas, actividades de divulgación y de autonomía logística, apoya el cumplimiento del mandato y está mejor capacitada para mitigar las amenazas de las municiones explosivas. El aumento de la actividad, al menos a corto plazo, supone una mayor exposición a las amenazas de las municiones explosivas, ya que un mayor número de miembros del personal de mantenimiento de la paz pasará delante de más emplazamientos potenciales de municiones explosivas. Sin embargo, se debe aceptar incluso la exposición a corto plazo a las amenazas de municiones explosivas, y se puede mitigar con las capacidades adecuadas. Una vez que las unidades se vuelven más activas, establecen relaciones con la población local, mejoran su comprensión del entorno y comienzan a gestionar el terreno en el que operan, disminuye el riesgo de las municiones explosivas. El patrullaje, la divulgación y otras actividades como la cooperación civil-militar, cuando se consideran cuidadosamente los motivos y las vulnerabilidades de quienes proporcionan la información, pueden reducir la amenaza de las municiones explosivas para las fuerzas de mantenimiento de la paz.

⁷ Fuentes compuestas, examen estratégico independiente, investigación sobre el terreno, 2021.

⁸ Fuentes compuestas, investigación del examen estratégico independiente, 2021.

⁹ Fuentes compuestas, examen estratégico independiente, investigación sobre el terreno, 2021.

1.5 También es importante señalar que la amenaza de las municiones explosivas contra el personal de mantenimiento de la paz podría ser mucho más importante. Las misiones y otros participantes en anticipar o planificar una respuesta eficaz a las municiones explosivas deben considerar cómo puede aumentar esa amenaza de las municiones explosivas. La comprensión y la preparación para una amenaza cambiante de municiones explosivas debe tener en cuenta no solo la evolución de la sofisticación del dispositivo, sino también la evolución de las tácticas mediante las cuales se utilizan municiones explosivas o se combinan con otras amenazas.

1.6 La seguridad del personal de mantenimiento de la paz depende de muchas capacidades clave en todas las misiones. Esas capacidades, que se explican con más detalle más adelante en el presente informe, pueden comprender: una capacidad eficaz de información e inteligencia en el mantenimiento de la paz hasta la concienciación individual sobre las amenazas; capacidades de planificación integradas en los componentes uniformados, la misión y la comunidad de las Naciones Unidas en general; equipos de búsqueda y detección a nivel de las unidades militares; instalación, vehículos y protección personal de la fuerza; capacidades de eliminación de municiones explosivas; capacidades médicas (incluidos primeros auxilios administrados por camaradas y evacuación de bajas); capacidades de investigación posterior a la explosión, y capacidades forenses para abordar la rendición de cuentas.

1.7 Incluso con las capacidades adecuadas, las pruebas demuestran que puede haber diferencias significativas en los resultados de las interacciones de los países que aportan contingentes y fuerzas de policía con las amenazas de las municiones explosivas. Aunque es necesario realizar más estudios, los datos actuales disponibles de la MINUSMA son lo suficientemente sólidos como para concluir que deben tomarse medidas para mejorar la proporción de municiones explosivas detectadas y despejadas respecto a las municiones explosivas explosionadas en los incidentes (véase la figura 2). También deberían realizarse más investigaciones para evaluar la proporción de bajas mortales y heridos en las diferentes unidades militares y policiales de las distintas misiones. Por ejemplo, las figuras 2 y 3, que aparecen a continuación resaltan diferentes aspectos relacionados con la capacidad de supervivencia de los países que aportan contingentes. Un país que aporta contingentes tiene una tasa especialmente alta de muertes por lesión, que puede deberse a que el tipo de vehículo que se utilizaba en ese momento no era el adecuado. Un mayor estudio sobre esta cuestión permitiría tomar decisiones informadas sobre el riesgo y la priorización de los recursos. Las normas de las Naciones Unidas relativas al uso de vehículos militares y de policía en un entorno con municiones explosivas no están totalmente desarrolladas y algunas tácticas de los países que aportan contingentes y fuerzas de policía ponen al personal uniformado en un riesgo significativo cuando se podría utilizar la tecnología para reducir ese riesgo (véase la figura 4).

Figura 2: Eficacia de la búsqueda y detección de las unidades de países que aportan contingentes

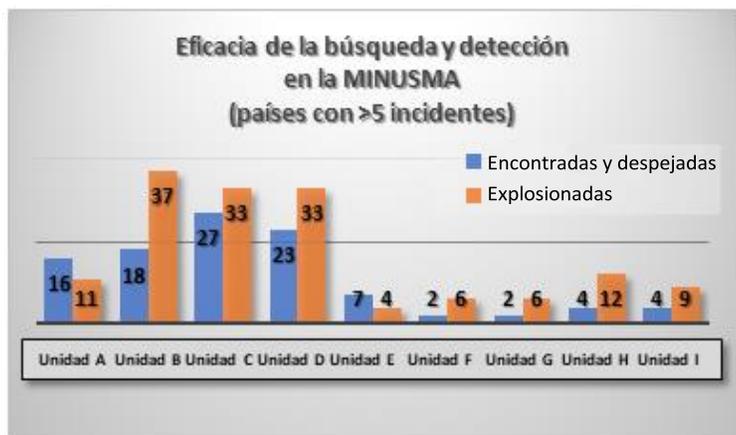


Figura 3: Relación entre bajas mortales y heridos por unidades de países que aportan contingentes

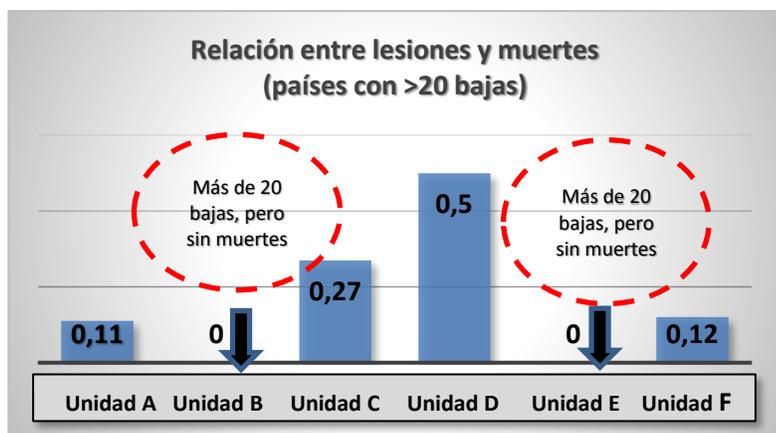


Figura 4: Posibilidades de supervivencia¹⁰



Contexto

La amenaza global de las municiones explosivas

1.8 La amenaza que suponen las municiones explosivas es un problema mundial, que afecta al menos a 48 países y territorios diferentes y a todos los continentes, excepto la Antártida, y ha provocado más de 18.000 bajas en 2020¹¹. Esas armas pueden ser municiones explosivas convencionales o artefactos explosivos improvisados. Las investigaciones anteriores indican que, en todo el mundo, las poblaciones locales son las que soportan el mayor número de bajas, ya que representan el 59 % de todas las bajas relacionadas con las municiones explosivas¹². Sin embargo, la investigación realizada para este examen muestra que, en los últimos cinco años, en las zonas de las tres Misiones examinadas por el equipo del examen estratégico independiente, el grupo más numeroso de bajas fue el de las fuerzas nacionales de defensa y seguridad y otros combatientes armados, seguido de la población local y después el

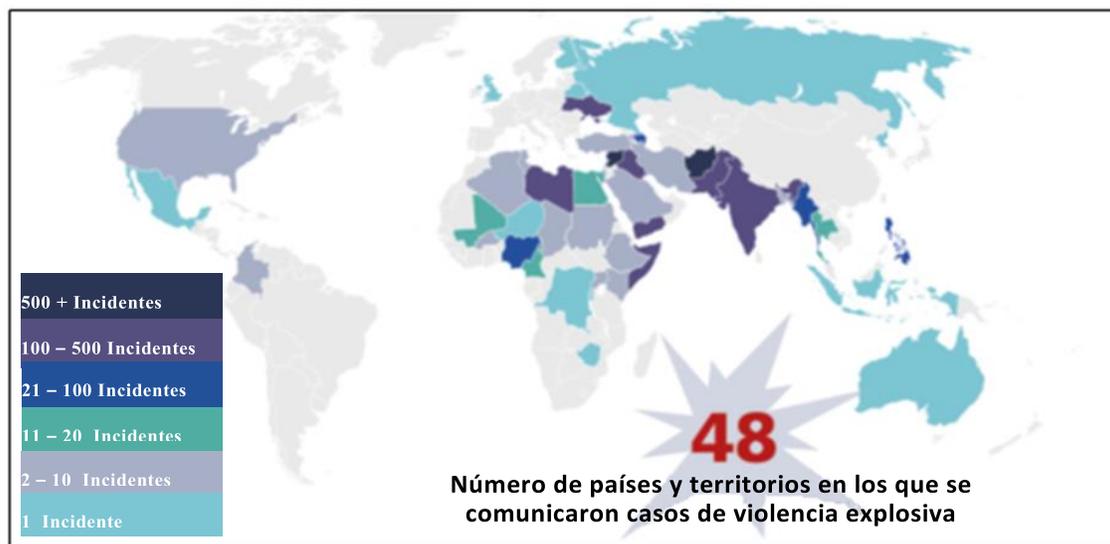
¹⁰ Fotografía del equipo del examen estratégico independiente, Gao (Malí), 8 de octubre de 2021.

¹¹ Action on Armed Violence (AOAV), 2021.

¹² AOAV, 2021.

personal de mantenimiento de la paz¹³. Además, los ataques e incidentes relacionados con las municiones explosivas en que se vieron implicados miembros del personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas aumentaron cada año entre 2016 y 2020¹⁴. En lo que va de año, se han producido 69 incidentes con más de 75 bajas¹⁵.

Figura 5: Impacto global de la violencia explosiva¹⁶.



1.9 Algunas bajas por municiones explosivas son resultado de los conflictos activos en esos países, pero sea cual sea la razón, dada la naturaleza indiscriminada de esta amenaza, **cualquier estudio equilibrado debe adoptar una visión amplia e incorporar la protección de los civiles, las capacidades de las autoridades nacionales y la seguridad del personal de las Naciones Unidas, las fuerzas nacionales de defensa y seguridad, la población civil y otros agentes dentro de las áreas de las misiones de las Naciones Unidas**. Este es el enfoque adoptado por este examen estratégico independiente.

Contexto de la Misión

Amenaza de las municiones explosivas en la MINUSMA

1.10 **Tendencias y escala. La MINUSMA tiene una alta amenaza de municiones explosivas, que está aumentando constantemente.** La Misión tiene el mayor índice de bajas de personal de mantenimiento de la paz dentro de las operaciones de mantenimiento de la paz, principalmente debido al elevado número de incidentes con municiones explosivas. El número de incidentes con municiones explosivas ha aumentado constantemente en la MINUSMA, y desde 2017 se ha expandido hacia el centro de Malí. Entre julio de 2013 y septiembre de 2021, se registraron 1.841 incidentes con municiones

¹³ Fuentes compuestas, examen estratégico independiente, investigación sobre el terreno, 2021.

¹⁴ Fuentes compuestas, investigación sobre el terreno del examen estratégico independiente, 2021.

¹⁵ Centro de Operaciones y Crisis de las Naciones Unidas/Oficina de Asuntos Militares/Servicio de Operaciones Militares en Curso, tablero de actos hostiles contra los países que aportan contingentes al 22 de noviembre de 2021.

¹⁶ AOV, 2021.

explosivas, que dejaron más de 756 bajas, entre ellas 81 miembros del personal de mantenimiento de la paz, y más de 2.095 heridos, entre ellos 568 miembros del personal de mantenimiento de la paz¹⁷.

Figura 7: Tendencias de los incidentes con municiones explosivas en la MINUSMA¹⁸



1.11 Características de los incidentes con municiones explosivas. La mayoría de los ataques con municiones explosivas en Malí son dispositivos operados por una sola persona, dirigidos a vehículos y convoyes, ya sea de las Fuerzas Armadas Malienses o la Policía Nacional de Malí, las fuerzas internacionales o el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Desde 2018, las características técnicas del incidente promedio por municiones explosivas en Malí no han cambiado, pero permanece el potencial para aumentar la letalidad (por ejemplo, mediante cargas más grandes). Recientemente, los grupos armados terroristas han utilizado múltiples dispositivos para cubrir una gama de opciones de selección de rutas, posiblemente en respuesta a las contramedidas de la MINUSMA. En algunos incidentes con municiones explosivas en Malí se han utilizado dispositivos grandes y ataques complejos y coordinados contra bases, convoyes logísticos u operaciones de seguridad. Esos ataques complejos suponen 7 de las 131 municiones explosivas utilizadas en lo que va de año en Malí¹⁹ y representan actualmente el peor escenario de amenaza de municiones explosivas contra el mantenimiento de la paz en todo el mundo. Muestran las capacidades y la capacidad de los grupos armados terroristas para combinar el fuego indirecto, el fuego directo, capacidades novedosas como los vehículos aéreos no tripulados y los artefactos explosivos improvisados colocados en un vehículo suicida para infligir grandes bajas (por ejemplo, 4 muertos y 19 heridos en Aguelhok el 2 de abril de 2021)²⁰.

1.12 Geografía y objetivos. La mayoría de los incidentes se producen en el sector centro, el sector norte o el sector este (véase la matriz cromática más abajo). Los ataques tienen varios propósitos. Se ataca habitualmente a los convoyes y patrullas de las Naciones Unidas y a la actividad de las Fuerzas

¹⁷ Cuartel General de la Fuerza de la MINUSMA y UNMAS en la MINUSMA “The Explosive Threat in Mali, Evolution and Trends”, septiembre de 2021.

¹⁸ Informe del Cuartel General de la Fuerza de la MINUSMA al equipo del examen estratégico independiente (Bamako, 27 de septiembre de 2021).

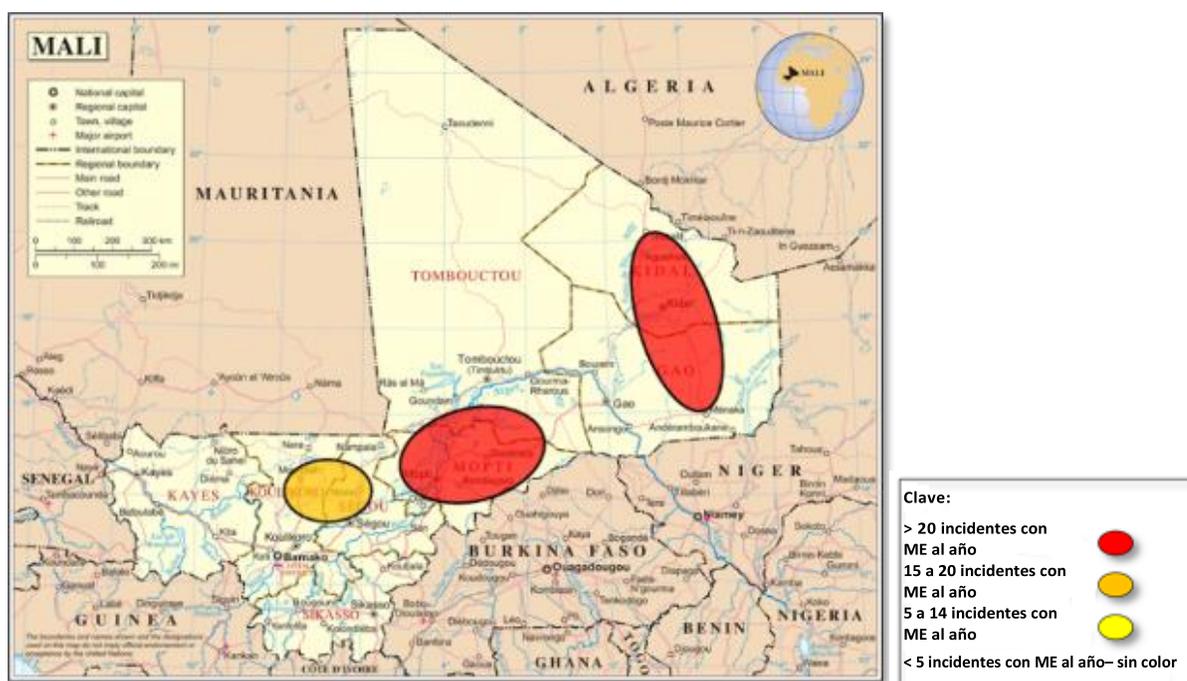
¹⁹ Sistema Geoespacial de Conciencia Situacional (SAGE) y Oficina de Asuntos Militares, datos del Servicio de Operaciones Militares en Curso sobre los incidentes en Malí, 2021.

²⁰ Datos del SAGE sobre los incidentes en Malí, 2021, informe del Centro Conjunto de Operaciones de la MINUSMA de 3 de abril de 2021.

Armadas Malienses o la Policía Nacional de Malí. El equipo del examen estratégico independiente escuchó a unidades militares y policiales que afirmaron que el uso de las municiones explosivas tenía por objetivo canalizar o impedir la circulación de civiles en las zonas bajo control de los grupos armados terroristas.

1.13 Autores, motivaciones y evaluaciones. El éxito táctico percibido por el uso de municiones explosivas en Malí ha hecho que los artefactos explosivos improvisados y las minas terrestres se conviertan en un arma comúnmente elegida por los grupos armados terroristas. Se considera que ese tipo de armas seguirán utilizándose para restringir el acceso, infligir desgaste y, en ocasiones, mediante ataques complejos, apoyar enfrentamientos tácticos decisivos²¹.

Figura 8: Alcance geográfico de los incidentes con municiones explosivas en Malí, 2021²²



Amenaza de las municiones explosivas en la MINUSCA

1.14 Tendencias y escala. La MINUSCA se encuentra en una fase de transición de la amenaza de las municiones explosivas. Los incidentes con municiones explosivas pasaron de 2 al año a una media de 3,5 al mes en los últimos 12 meses²³. En 2019 y 2020 se registraron dos incidentes con municiones explosivas, seguidos de un fuerte aumento en febrero-marzo de 2021 y un ritmo constante desde entonces.

²¹ Cuartel General de la Fuerza de la MINUSMA y UNMAS en la MINUSMA “The Explosive Threat in Mali, Evolution and Trends”, septiembre de 2021.

²² Fuentes compuestas, examen estratégico independiente, investigación sobre el terreno, 2021.

²³ Informe del Cuartel General de la Fuerza de la MINUSCA al equipo del examen estratégico independiente (Bangui, 14 de octubre de 2021).

Figura 9: Tendencias de los incidentes con municiones explosivas en la MINUSCA ²⁴



1.15 Características de los incidentes con municiones explosivas Las investigaciones posteriores a las explosiones se ven obstaculizadas por la continua obstrucción de la libertad de circulación en el sector oeste y la falta de capacidad forense de nivel I o II. Los informes sobre municiones explosivas de las Naciones Unidas se basan principalmente en los informes de las FACA y de civiles, que pueden tener un alto margen de error y ninguna posibilidad de verificación. A partir de las pruebas disponibles, las municiones explosivas encontradas son principalmente minas antivehículo, la mayoría de las veces la mina PRB M3 que aparece en la figura siguiente, cuyo objetivo es vehículos en movimiento y que se activa por presión. El sector centro informa del uso de granadas de mano y propulsadas por cohetes como trampas explosivas, que suelen utilizarse para extorsionar a la población civil, o en defensa contra las FACA. Hasta la fecha, las pruebas disponibles solo confirman dispositivos accionados por las víctimas.

Figura 10: Mina antivehículo PRB M3 en la República Centroafricana²⁵

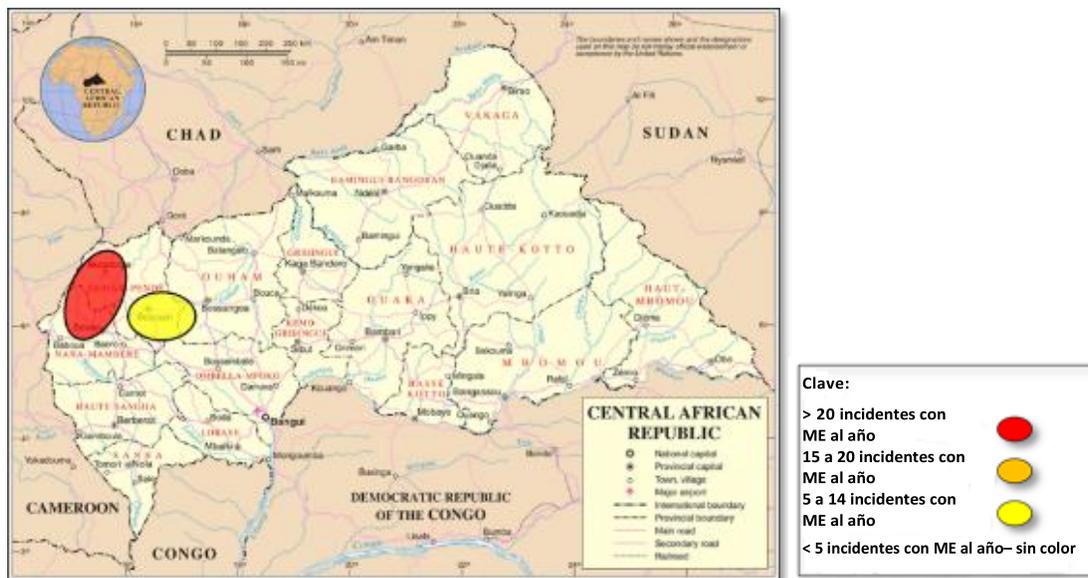


²⁴ Informe del UNMAS en la MINUSCA al equipo del examen estratégico independiente (Bangui, 15 de octubre de 2021).

²⁵ Informe del Cuartel General de la Fuerza de la MINUSCA al equipo del examen estratégico independiente (Bangui, 14 de octubre de 2021).

1.16 Geografía y objetivos. Los incidentes con municiones explosivas se concentran casi exclusivamente en el sector oeste, como se muestra en el mapa que figura más abajo. En 2021, hubo 54 bajas civiles, en comparación con otras 15 combinadas (FACA, personal de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales)²⁶. Esta distribución de las bajas sugiere que, o bien los civiles son el principal objetivo de las municiones explosivas, o que la naturaleza indiscriminada de los dispositivos operados por las víctimas hace que los civiles se conviertan comúnmente en bajas de las municiones explosivas destinadas a las fuerzas nacionales de defensa y seguridad interior o a un asociado bilateral determinado.

Figura 11: Concentración geográfica de municiones explosivas en la MINUSCA, 2020-2021²⁷



1.17 Autores, motivaciones y evaluaciones. Según el Centro Mixto de Análisis de la MINUSCA, el aumento de los incidentes con municiones explosivas en 2021 coincide con un aumento en febrero de 2021 de acciones por parte de las FACA con el apoyo de un asociado bilateral en el sector oeste. Según los mandos militares de las Naciones Unidas en el sector oeste y el Cuartel General de la Misión, esos sucesos están relacionados y se considera que son una respuesta principalmente del grupo armado denominado Retorno, Reclamación y Rehabilitación (3R) contra las operaciones en las zonas que utiliza el 3R.

²⁶ Informe del UNMAS en la MINUSCA al equipo del examen estratégico independiente (Bangui, 15 de octubre de 2021).

²⁷ Fuentes compuestas, examen estratégico independiente, investigación sobre el terreno, 2021.

Figura 12: Asociado bilateral seleccionado en la República Centroafricana²⁸



Amenaza de las municiones explosivas en la MONUSCO

1.18 **Tendencias y escala.** La amenaza de las municiones explosivas en la MONUSCO parece estar aumentando fuertemente, con al menos 37 incidentes con municiones explosivas comunicados en 2021, en comparación con 6 en 2020, 12 en 2019 y un máximo anual anterior de 19 en 2016²⁹. Sin embargo, esas cifras tienen un alto margen de error, ya que proceden de las Fuerzas Armadas de la República Democrática del Congo (FARDC), que a menudo no informan de los ataques ni proporcionan detalles a las Naciones Unidas. Es necesario seguir trabajando para comprender la amenaza de las municiones explosivas y sus causas subyacentes. Dos agentes clave de la Misión que informan sobre los incidentes son el UNMAS y el Centro Mixto de Análisis de la Misión. Ambos siguen trabajando para proporcionar una mayor exactitud en el análisis inicial de las tendencias de las municiones explosivas, y en la evaluación de las consecuencias sobre el entorno de la amenaza.

²⁸ Fotografía del equipo del examen estratégico independiente, Bangui (República Centroafricana), 18 de octubre de 2021.

²⁹ Informe del UNMAS en la MONUSCO al equipo del examen estratégico independiente (Goma, 25 de octubre de 2021).

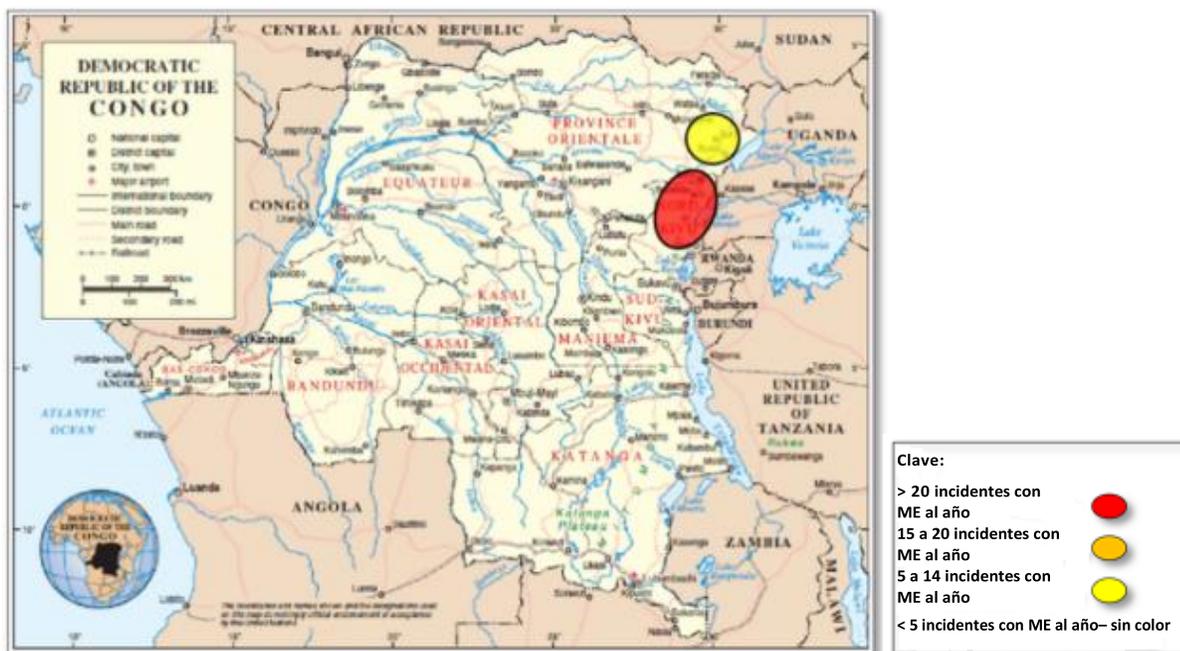
Figura 13: Tendencias de incidentes con municiones explosivas - MONUSCO³⁰

1.19 **Características de los incidentes con municiones explosivas.** Hasta la fecha, las municiones explosivas han sido relativamente poco sofisticadas, con mecanismos simples operados por las víctimas y utilizados contra las unidades de las FARDC que patrullan. Tácticas como la supuesta utilización de municiones explosivas controladas por radio contra una iglesia, un bar y una gasolinera en Beni durante dos días en junio de 2021 y dispositivos simulados aparentemente utilizados para comprobar las respuestas han suscitado inquietudes por la evolución de la sofisticación y el creciente peligro de la amenaza.

1.20 **Geografía y objetivos.** Los incidentes con municiones explosivas se concentran casi exclusivamente en el Grand Nord, en la zona de operaciones de la Brigada de Intervención de la Fuerza y sus alrededores, como se muestra en el mapa siguiente. Aunque actualmente las FARDC son el principal objetivo de las municiones explosivas, la población civil es cada vez más el objetivo de las FDA en ciudades y pueblos. Esto se ampliará en el capítulo 2.

³⁰ Centro Conjunto de Operaciones de la MONUSCO, 2021.

Figura 14: Concentración geográfica de las municiones explosivas en la República Democrática del Congo en 2021³¹



1.21 **Autores, motivaciones y evaluaciones.** Las FDA han sido casi los únicos usuarios de municiones explosivas en la República Democrática del Congo, según el Centro Mixto de Análisis de la Misión, que evalúa que es poco posible que otros grupos empleen municiones explosivas a corto o medio plazo. Se detuvo a un individuo, al parecer procedente del Oriente Medio, presuntamente por entrenar a las FDA en técnicas con artefactos explosivos improvisados y aeronaves no tripuladas.

³¹ Fuentes compuestas, examen estratégico independiente, investigación sobre el terreno, octubre de 2021.

Capítulo 2

Efecto de la amenaza de las municiones explosivas en el cumplimiento del mandato

2.1 En este capítulo se explica por qué, cómo y dónde la amenaza de las municiones explosivas desafía, obstruye y socava la capacidad de las Naciones Unidas para cumplir las tareas de sus mandatos. Destaca que la mitigación eficaz de las municiones explosivas no es solo una cuestión militar, de policía y de seguridad, sino que se extiende a la protección de los civiles y llega a temas de fondo como el acceso, la comunicación, el apoyo a la misión y la credibilidad.

Efecto de la amenaza de las municiones explosivas en el cumplimiento de los mandatos de protección de los civiles

2.2 Las tareas de protección de civiles son una prioridad para las misiones de las Naciones Unidas que tienen el mandato del Consejo de Seguridad de proteger a los más vulnerables³². Este papel se vuelve aún más fundamental cuando una amenaza de municiones explosivas afecta a la seguridad física de los civiles, el personal de la misión y los agentes humanitarios. Esto se suma al efecto de las municiones explosivas en el cumplimiento de los mandatos, la libertad de circulación y el acceso. La protección de los civiles debe recibir la prioridad, los recursos y la capacidad adecuados. En particular, en su resolución 1894 (2009), el Consejo de Seguridad “destaca que las actividades de protección encomendadas deben recibir prioridad cuando se adopten decisiones sobre cómo utilizar la capacidad y los recursos disponibles” para que las misiones puedan responder sobre la base de la comprensión de la naturaleza de la amenaza de las municiones explosivas.

2.3 El equipo del examen estratégico independiente observó que abordar eficazmente los aspectos relativos a las municiones explosivas en la protección de los civiles en un entorno de amenaza alta afecta a los tres niveles de acción de la protección de los civiles³³. No se trata solo de salvaguardar a los civiles de la amenaza inmediata de violencia resultante de las municiones explosivas, sino que también se extiende a la promoción y el compromiso político. En las secciones que figuran a continuación se presentan las observaciones del equipo del examen estratégico independiente en los contextos de la MINUSMA, la MINUSCA y la MONUSCO, que refuerzan que, incluso con una seguridad física limitada, los componentes de una misión pueden y deben participar en campañas de información efectivas sobre las municiones explosivas, en estrategias de concienciación sobre las municiones explosivas en la comunidad, así como en actuaciones políticas para mantener un énfasis prioritario en los aspectos relativos a las municiones explosivas de la protección de los civiles. Sin embargo, cabe destacar que los componentes de la misión, en particular la actuación del personal uniformado con las comunidades locales en su deseo de obtener información sobre el empleo de municiones explosivas, deben tener cuidado de seguir el principio de “no hacer daño” para no

³² La protección de los civiles en el mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se define como: “sin menoscabo de la responsabilidad principal del Gobierno receptor, actividades integradas y coordinadas de todos los componentes civiles y uniformados de la misión para prevenir las amenazas de violencia física contra los civiles, responder a ellas o disuadir a los autores, dentro de las capacidades y zonas de despliegue de la misión, mediante el uso de todos los medios necesarios, incluida la fuerza letal”. Departamento de Operaciones de Paz de las Naciones Unidas: Política sobre la protección de los civiles en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, Ref. 2019.17.

³³ Nivel I: protección mediante el diálogo y la interacción; nivel II: provisión de protección física, y nivel III: creación de un entorno de protección, Política del Departamento de Operaciones de Paz de las Naciones Unidas: La protección de los civiles en las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, Ref. 2019.17.

exponer a los civiles a represalias o a ser blanco de ataques debido a la realización de las actividades de la misión.

2.4 Como se indica en la política del Departamento de Operaciones de Paz sobre la protección de los civiles, los enfoques deben ser amplios y abarcar una amplia gama de componentes de la misión, tanto uniformados como civiles, para analizar y planificar eficazmente la mitigación de la amenaza de las municiones explosivas de manera integrada. Los enfoques integrados de mitigación de la amenaza de las municiones explosivas son aún más importantes cuando las misiones se enfrentan a amenazas emergentes o en evolución de las municiones explosivas que también tienen efectos en la seguridad del personal de la Misión, lo que a su vez puede afectar a la capacidad de llevar a cabo actividades de protección de los civiles. Durante las conversaciones sobre las municiones explosivas con los componentes civiles de las misiones que participan en la protección de los civiles, así como con miembros de la comunidad humanitaria en general y con organizaciones no gubernamentales, los interlocutores destacaron ante el equipo del examen estratégico independiente la necesidad de mejorar el intercambio de información sobre las municiones explosivas y las conversaciones sobre la priorización de las actividades de mitigación de la amenaza que representan las municiones explosivas. Esas conversaciones también aportaron conocimientos importantes sobre el papel de las mujeres como importantes partes interesadas, e incluso, como se vio en Malí, desencadenaron “alertas tempranas” antes de que se produjeran cambios en el entorno de las amenazas.

2.5 Por último, no hay que olvidar la responsabilidad de los gobiernos nacionales de proteger a los civiles de las amenazas de las municiones explosivas. Por tanto, el equipo del examen estratégico independiente incluye observaciones sobre cómo el apoyo a las instituciones y capacidades nacionales, así como la promoción de la rendición de cuentas a través de la justicia penal nacional para aquellos que utilizan municiones explosivas para atacar a los civiles y al sistema de mantenimiento de la paz es otro medio importante para abordar las preocupaciones de las municiones explosivas relacionadas con la protección de los civiles.

MINUSMA

Protección de los civiles

2.6 El uso de municiones explosivas ha aumentado constantemente en Malí, en particular contra la población y las infraestructuras civiles. Según un informe del UNMAS en la MINUSMA de septiembre de 2021, de enero a septiembre se produjeron 1.079 incidentes de protección de los civiles. Los ataques con municiones explosivas también se están utilizando para aislar a las comunidades³⁴ y han provocado un aumento de los desplazamientos internos, que a mayo de 2021 ascendían a más de 350.000 personas, según la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). Esto parece deberse en gran medida a la falta de voluntad de las partes para aplicar plenamente el Acuerdo de Paz de Malí, lo que crea un vacío que llenan grupos como los extremistas violentos o, más recientemente, las milicias de autodefensa. Esos grupos tratan de demostrar su relevancia para las comunidades locales, incluso atendiendo a las quejas socioeconómicas de las poblaciones locales, como alternativa ante una autoridad estatal ausente. En Malí, los grupos armados terroristas también utilizan ataques con municiones explosivas por motivos ideológicos, intentando asegurarse el control y alejar a los efectivos extranjeros, y los grupos armados que luchan por el liderazgo y el control del territorio los utilizan por motivos políticos. Una estrategia y motivación adicional, especialmente en el centro con

³⁴ A principios de julio, “unos grupos extremistas violentos cercaron la localidad de Songho imponiendo un bloqueo en los alrededores que impedía a los agricultores de la zona acceder a sus campos” (S/2021/844), informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la situación en Malí, 1 de octubre de 2021.

Dan Na Ambassagou y otros grupos, es mostrar fuerza y relevancia como parte interesada influyente para forzar las negociaciones con el Gobierno.

2.7 El uso de municiones explosivas está causando bajas civiles, restringiendo el acceso y dañando infraestructuras clave, como los puentes, cuya pérdida separa a las comunidades de la ayuda humanitaria, de importantes rutas comerciales y de las fuerzas de seguridad, como se ha visto recientemente en la región de Bandiagara entre enero y septiembre de 2021³⁵. Las municiones explosivas colocadas en las carreteras, seguido de ataques complejos, impiden que los convoyes y las patrullas de la MINUSMA lleguen a zonas críticas y, por tanto, impiden que la Misión pueda actuar como elemento disuasorio. La amenaza de las municiones explosivas también impide las intervenciones de las fuerzas nacionales de defensa y seguridad, lo que permite a los presuntos elementos armados radicales consolidar y ampliar su control sobre las comunidades y las poblaciones locales que residen en ellas. Esta táctica de utilizar municiones explosivas como parte de una estrategia para crear “comunidades asediadas” complica aún más el alcance y la actuación con las poblaciones locales y debería ser un factor a tener en cuenta en la elaboración de cualquier plan estratégico de comunicación por parte de la Misión. La amenaza de las municiones explosivas también ha provocado el empeoramiento de las condiciones socioeconómicas y, en última instancia, de las perspectivas de subsistencia de las poblaciones locales, al cortar el acceso, debilitar sus actividades económicas y empresariales y disminuir la capacidad de los civiles para resistir el control de los grupos extremistas violentos al destruir su entorno de protección. En consonancia con la segunda prioridad estratégica del Consejo de Seguridad para el mandato de la MINUSMA, el plan de adaptación de la Misión ha reforzado significativamente la proactividad, la solidez, la flexibilidad y la agilidad de la postura de la Misión para la protección de los civiles en el centro de Malí. La MINUSMA sigue esforzándose por acompañar una visión y una estrategia de estabilización dirigidas por los malienses y claramente articuladas para proteger a los civiles en el norte y el centro.

MINUSCA

Protección de los civiles

2.8 El uso de municiones explosivas se confirmó por primera vez en la República Centroafricana en junio de 2020³⁶. La creciente amenaza de municiones explosivas coincidió con las operaciones militares de las fuerzas nacionales de defensa y seguridad y determinados asociados bilaterales desplegadas contra la Coalición de Patriotas por el Cambio, que a su vez atacó a las fuerzas nacionales de defensa y seguridad y a los civiles. Esas acciones continúan a pesar de la declaración unilateral de alto el fuego por parte del Gobierno el 15 de octubre de 2021. El fuerte aumento de la amenaza de las municiones explosivas ha afectado de forma desproporcionada a los civiles, así como a las actividades y al personal humanitario, en medio del deterioro de la situación humanitaria en el país. Por ejemplo, en septiembre de 2021, dos vehículos del Consejo Danés para los Refugiados fueron alcanzados por la

³⁵ Desde enero de 2021, la MINUSMA (informe del Centro Conjunto de Operaciones de 9 de septiembre de 2021) informó de ataques con artefactos explosivos improvisados contra autobuses y puentes civiles en la provincia de Bandiagara. El 26 de enero de 2021, un minibús fue alcanzado por la explosión de un artefacto explosivo improvisado en Bandiagara, en el municipio de Sara, matando a cuatro civiles. Los días 24 y 31 de agosto, respectivamente, dos artefactos explosivos improvisados explotaron en dos puentes de la carretera nacional 15, en Bandiagara, en el municipio de Doucoumbo, derribando parcialmente esos dos puentes, mientras que el 9 de septiembre un ataque con artefactos explosivos improvisados alcanzó un minibús privado en las proximidades de los puentes de Parou y Songobia, en el municipio de Bandiagara, provocando la muerte de cuatro civiles.

³⁶ Del sitio web del UNMAS (<https://www.unmas.org/en/programmes/centralafricanrepublic>).

explosión de municiones explosivas en el sector oeste, matando a un conductor e hiriendo a tres pasajeros³⁷.

2.9 La MINUSCA sigue esforzándose por aplicar su mandato de protección de los civiles. Sin embargo, los problemas persisten. Las amenazas de las municiones explosivas agravan los problemas de circulación de la Misión al impedir el despliegue proactivo, la respuesta oportuna en zonas de alto riesgo de amenazas contra la población civil y el patrullaje, además de la plena operatividad de los mecanismos de alerta temprana. La situación también conlleva riesgos para la reputación de la MINUSCA, que es criticada por la percepción de falta de voluntad o por ser asociada erróneamente con la difusión de amenazas de municiones explosivas. Esto se ve agravado por las continuas campañas de desinformación que disuaden a la población local de cooperar con la Misión, lo cual es necesario para el cumplimiento efectivo del mandato. Las campañas de desinformación no son exclusivas de la MINUSCA. Las tres Misiones visitadas por el equipo del examen estratégico independiente (MINUSCA, MONUSCO y MINUSMA) se enfrentan a continuas campañas de desinformación más o menos sofisticadas con la intención de aislar a las Misiones de la población local. Esto supone una especial vulnerabilidad a una mayor amenaza de municiones explosivas, ya que priva a la Misión de acceso a la información y hace que el personal de la Misión sea un objetivo más fácil. Por tanto, las Misiones deberían centrarse especialmente en las estrategias para contrarrestar la desinformación y comprender la eficacia de dichas campañas y su vulnerabilidad en evolución ante la amenaza de las municiones explosivas.

MONUSCO

Protección de los civiles

2.10 Si bien las FARDC han sido el principal objetivo de los incidentes con municiones explosivas, con 8 bajas mortales y otros 31 heridos de las fuerzas nacionales de defensa y seguridad entre 2014 y 2021³⁸, los civiles también sufrieron un número creciente de bajas durante el mismo período. Según la MONUSCO, desde 2014, se produjo un total de 18 bajas civiles y otros 10 heridos, entre ellos dos mujeres y cuatro hombres en tres incidentes con artefactos explosivos improvisados en la ciudad de Beni los días 26 y 27 de junio de 2021³⁹. Los ataques se atribuyeron en su mayoría a las FDA, que colocan municiones explosivas a lo largo de los senderos como táctica de defensa contra las FARDC, así como contra los civiles a fin de evitar que accedan a sus granjas para que las cosechas puedan ser vendidas por las FDA. El equipo del examen estratégico independiente no encontró ninguna prueba de motivos ideológicos tras el uso de municiones explosivas por parte de las FDA. Sin embargo, según la Misión, las FDA están mejorando progresivamente las técnicas de construcción de municiones explosivas, que probablemente causen más daños a los civiles si no se aplican las medidas de mitigación adecuadas. A pesar de un ligero aumento de los incidentes con municiones explosivas desde principios de 2021, el impacto de las municiones explosivas en la capacidad de la MONUSCO para cumplir su mandato de protección de los civiles siguió siendo mínimo.

Efecto de la amenaza de las municiones explosivas en el desarrollo de las operaciones

2.11 Para cumplir sus mandatos, cada misión de las Naciones Unidas debe llevar a cabo actividades operacionales de apoyo y habilitación, como la protección de las bases e instalaciones de las Naciones Unidas, la entrega y la seguridad de los suministros logísticos, la realización de obras de ingeniería e

³⁷ <https://drc.ngo/about-us/for-the-media/press-releases/2021/9/statement-car>.

³⁸ Cuartel General de la Brigada de Intervención de la Fuerza de la MONUSCO, reunión informativa con el equipo del examen estratégico independiente, (Beni, 28 de octubre de 2021).

³⁹ S/2021/807, informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la MONUSCO, 17 de septiembre de 2021.

infraestructura verticales y horizontales, las patrullas militares y de policía para facilitar el acceso a zonas con diferentes grados de seguridad, la acción militar directa contra los grupos armados y el apoyo médico, incluyendo la evacuación de bajas, cuando sea necesario. Una serie de partes interesadas de las Naciones Unidas contribuyen a esas actividades, especialmente los contingentes uniformados, el Director de Apoyo a la Misión y el Departamento de Seguridad, trabajando de acuerdo con las prioridades específicas establecidas por la misión. Para abordar eficazmente la amenaza de las municiones explosivas se requiere la actuación de todas esas partes interesadas.

2.12 Además de mitigar la amenaza de las municiones explosivas, algunas misiones también ayudan a desarrollar la capacidad nacional a través del asesoramiento, la capacitación y el equipamiento de las fuerzas nacionales de defensa y seguridad, aunque la coordinación de las mejores prácticas en materia de municiones explosivas entre el nivel nacional y el de la misión a menudo es escasa.

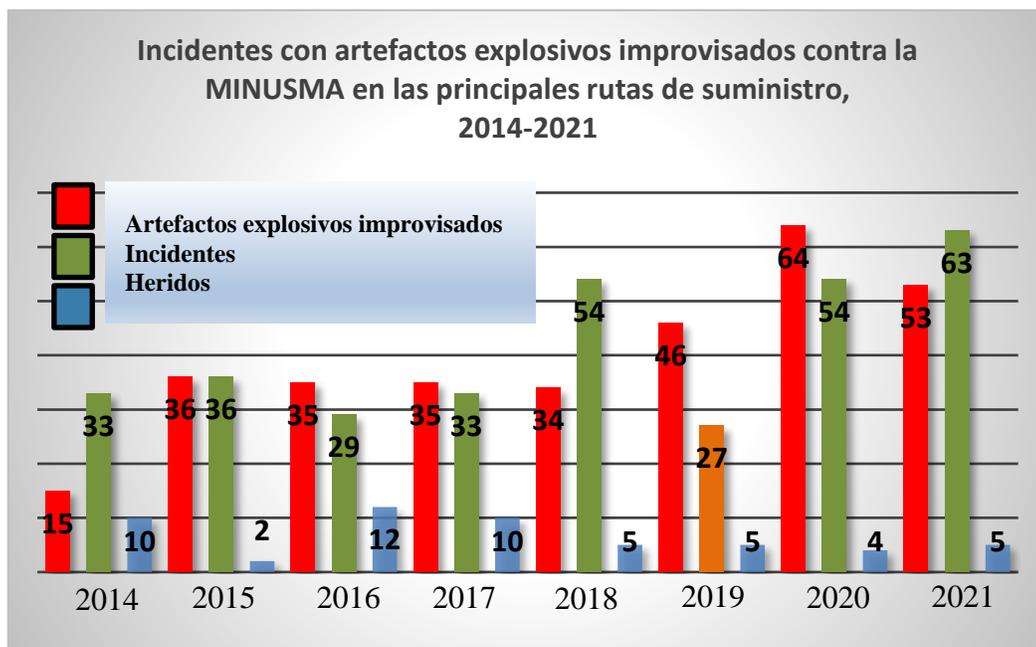
MINUSMA

Efecto de las municiones explosivas en las operaciones de la Misión

2.13 Los incidentes con municiones explosivas han aumentado en Malí, alcanzando una media de 176 por año desde 2018, en comparación con 96 por año entre 2013 y 2017. Esos incidentes han causado bajas entre el personal de mantenimiento de la paz y los civiles, además de pérdidas o daños en los activos de la Misión, como vehículos y equipo⁴⁰. La mayoría de los incidentes con municiones explosivas se dirigieron a convoyes logísticos en las principales rutas de suministro (véase la figura siguiente), que a menudo se ven obligados a desplazarse lentamente y a realizar tareas de búsqueda y detección en numerosos puntos vulnerables. Es difícil y lleva mucho tiempo buscar y detectar municiones explosivas a lo largo de las rutas de los convoyes, que tienen cientos de kilómetros de longitud y están casi todas sin pavimentar. La aparición de esta vulnerabilidad en la MINUSMA y el alcance de la respuesta requerida lleva a este examen estratégico independiente a concluir que todas las misiones con una amenaza de municiones explosivas deben tratar de reducir la demanda de reabastecimiento logístico por tierra. Seguir reduciendo la dependencia de los combustibles derivados del petróleo, maximizar el uso de agua de pozos locales, utilizar la aviación o el reabastecimiento aéreo siempre que sea posible, seleccionar las rutas más cortas y menos vulnerables y reducir el transporte de los materiales de construcción reducirán la amenaza general de las municiones explosivas. Las bases han sido objetivos de ataques con artefactos explosivos improvisados colocados en un vehículo suicida y ataques complejos. Por tanto, se necesita personal de mantenimiento de la paz adicional y unidades especializadas para llevar a cabo tareas de escolta y de eliminación de municiones explosivas.

⁴⁰ Datos del Cuartel General de la MINUSMA al 31 de agosto de 2021.

Figura 15: Incidentes con artefactos explosivos improvisados contra la MINUSMA en las principales rutas de suministro, 2014-2021⁴¹



2.14 Como observaciones, el efecto de las operaciones de convoyes logísticos a gran escala de la MINUSMA reduce la disponibilidad del personal de mantenimiento de la paz y del equipo para llevar a cabo otras tareas del mandato. Aunque la Misión ha procurado limitar la frecuencia de los convoyes y la exposición a las amenazas de las municiones explosivas, la reparación y el envío de vehículos y equipo de reemplazo contribuyen a disminuir la disponibilidad operacional y a depender excesivamente de otras capacidades. Las bases deben reforzarse contra los artefactos explosivos improvisados colocados en vehículos, lo que ha hecho que se desvíen tareas y recursos adicionales del personal de mantenimiento de la paz de otras prioridades operacionales y administrativas. Los escasos medios aéreos suelen estar sobrecargados de trabajo para la evacuación de bajas, el reabastecimiento y el reconocimiento, lo que repercute en las tareas humanitarias y de otro tipo de la Misión. El equipo del examen estratégico independiente escuchó de muchas unidades que más personal de infantería y de unidades de policía constituidas necesitaba capacitación en materia de búsqueda y detección, ya que la disponibilidad de esos equipos era una condición necesaria para ejecutar muchas tareas operacionales. Esta situación se ve agravada por la rotación de los contingentes y la pérdida de capacitación y experiencia en materia de búsqueda y detección.

⁴¹ UNMAS, Mali, 2021.

MINUSCA

Efecto de las municiones explosivas en las operaciones de la Misión

2.15 Las FACA, las Fuerzas de Seguridad Interior (FSI) y un asociado bilateral han llevado a cabo operaciones que afectan directamente a la libertad de circulación del personal de mantenimiento de la paz, principalmente en el oeste. Según los informes, al menos uno de los grupos armados ha comenzado a utilizar municiones explosivas de forma defensiva. Esos incidentes con municiones explosivas han causado bajas en la población civil y en las organizaciones no gubernamentales. Al mismo tiempo, se informa de que las FACA, las FSI y un asociado bilateral han obstruido el acceso del personal de la MINUSCA a amplias zonas del oeste, violando el acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas, y contribuyendo al impacto de las municiones explosivas en la población civil⁴². El refuerzo de las evaluaciones de la seguridad, en particular mediante el examen y actualización periódicos por parte del Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas, la sección U2 (inteligencia) de la Fuerza, con el apoyo del Centro Conjunto de Operaciones y la información del Centro Mixto de Análisis de la Misión, con la aportación de las prefecturas y los sectores, pueden ayudar a paliar esta situación, incluso facilitar la coordinación de la información sobre las rutas seguras para el personal humanitario y el cumplimiento del mandato. Por último, las campañas de desinformación contra la Misión, y la incapacidad de la MINUSCA para contrarrestarlas, están reduciendo aún más la actividad y la eficacia operacionales.

2.16 Las entrevistas realizadas durante la fase de estudio sobre el terreno del examen estratégico independiente sugirieron que las reuniones informativas sobre las amenazas de las municiones explosivas en la MINUSCA no eran periódicas ni rutinarias⁴³. El estudio del examen muestra que este problema es generalizado en otras misiones (véanse las figuras 16 y 17). Todas las misiones con una amenaza de municiones explosivas deben asegurarse de que todo el personal de la misión reciba periódicamente información actualizada sobre la amenaza. Existe la preocupación de que el flujo de información sobre las municiones explosivas y los niveles de confianza en el flujo de información sobre amenazas de las municiones explosivas a los componentes uniformados sea de moderado a bajo, lo que repercute aún más en el desempeño operacional y el nivel de presencia. Por el contrario, destacan excelentes ejemplos de unidades de mantenimiento de la paz que utilizan la implicación comunitaria, la observación y las maniobras para reducir el riesgo y permitir la circulación de los componentes de la Misión para desempeñar el mandato.

⁴² Informe del Cuartel General del sector oeste de la MINUSCA al equipo del examen estratégico independiente (Buar, 18 de octubre de 2021), entrevista con el Jefe de Oficina del sector oeste, (Buar, 18 de octubre de 2021) y el Comandante del Batallón del sector oeste, (Buar, 18 de octubre de 2021).

⁴³ Entrevista con personal del Cuartel General del sector centro, 19 de octubre de 2021 y entrevistas con el Cuartel General de la Fuerza y el contingente del sector oeste, 18 de octubre de 2021.

Figura 16: Resultados del examen estratégico en lo que respecta a la confianza en la información sobre las amenazas

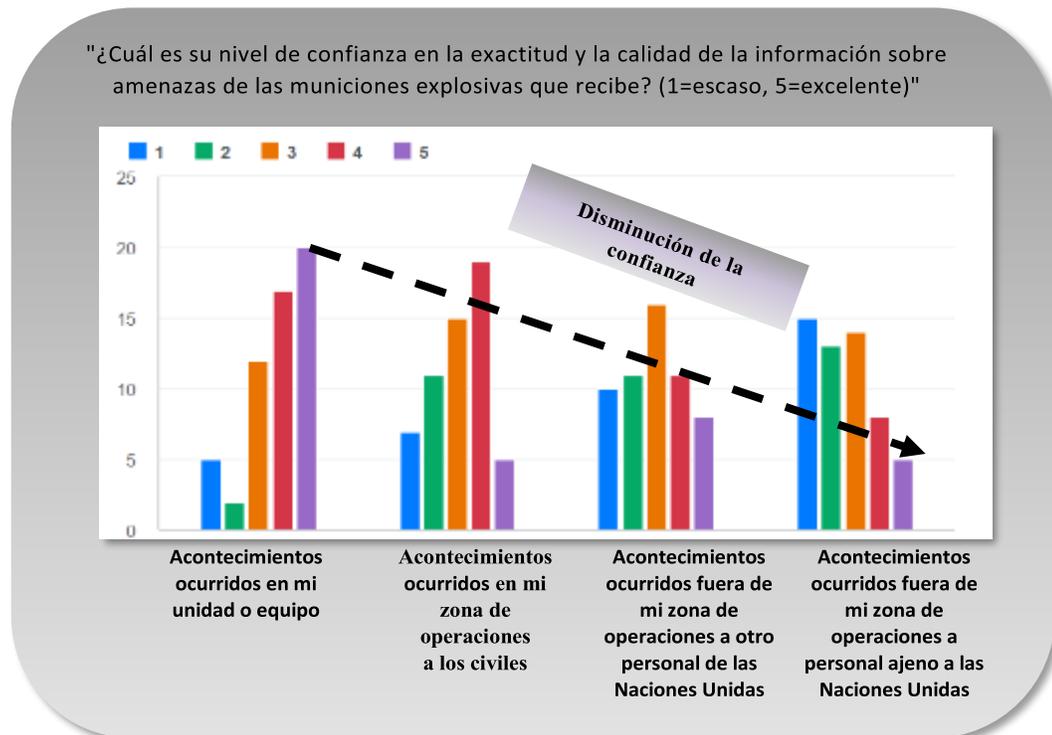
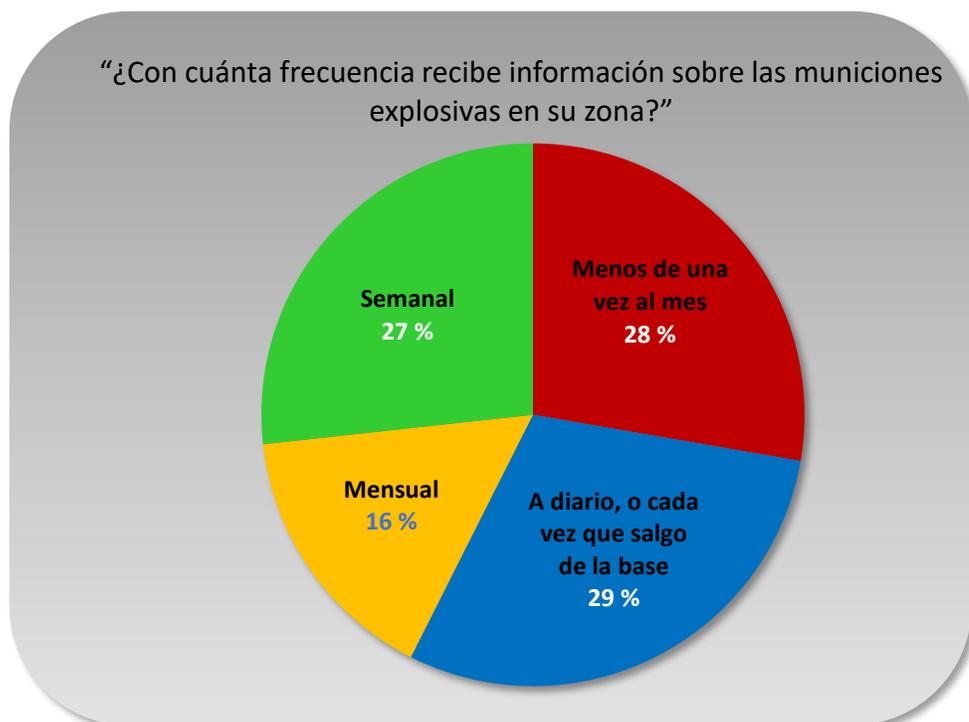


Figura 17: Resultados del examen estratégico en lo que respecta a la información sobre las amenazas



MONUSCO**Efecto de las municiones explosivas en las operaciones de la Misión**

2.17 En la República Democrática del Congo, el equipo del examen estratégico independiente descubrió que, salvo un ataque contra la MONUSCO en 2016 que, según se informa, causó 32 heridos entre el personal de mantenimiento de la paz⁴⁴, no se registraron otros ataques con municiones explosivas contra el personal de las Naciones Unidas. Desde entonces, el impacto de las municiones explosivas en la capacidad de la Misión para cumplir su mandato sigue siendo mínimo. Según los dirigentes de la MONUSCO, continúan las operaciones conjuntas con las FARDC contra las FDA, incluida la operación Mayangose II, lanzada en agosto de 2021. Sin embargo, a medida que las FDA se retiran a zonas remotas como Tchabi y Boga, la Misión espera que aumente el uso de municiones explosivas contra las FARDC. Dadas las operaciones conjuntas, el personal uniformado de la MONUSCO puede estar expuesto a una mayor amenaza de municiones explosivas. Asimismo, los agentes humanitarios están cada vez más preocupados por el impacto de las municiones explosivas en la prestación de la ayuda humanitaria. En conversaciones con la OCHA y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados durante su estancia en la República Democrática del Congo, se informó al equipo del examen estratégico independiente de los retrasos a los que se enfrentan los agentes humanitarios desde mayo de 2021 para entregar asistencia humanitaria a aproximadamente 100.000 desplazados internos en Rwenzori y Mutwenga debido a las preocupaciones de seguridad y al temor de informes sobre municiones explosivas a lo largo de las carreteras principales

⁴⁴ Informe de evaluación del UNMAS en la MONUSCO sobre la amenaza de los artefactos explosivos improvisados en la República Democrática del Congo, 30 de octubre de 2020.

Capítulo 3

Respuestas de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas a la amenaza de las municiones explosivas

3.1 Este capítulo se centra en cómo, y con qué, han reaccionado las misiones de las Naciones Unidas, y las Naciones Unidas en general, a la creciente amenaza de las municiones explosivas, temáticamente y en sus diferentes formas en todo el mundo. Además de un amplio abanico de observaciones y recomendaciones sobre el equipamiento, la capacitación, la organización y los enfoques de las unidades uniformadas, este capítulo hace observaciones importantes sobre la integración de las capacidades de amplio espectro en las misiones, así como sobre la optimización de la estrategia y la gobernanza en todas las Naciones Unidas para hacer frente a esta amenaza.

3.2 La doctrina de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas describe la estrategia para contrarrestar las municiones explosivas como una aplicación holística de los tres pilares: preparar a las fuerzas, degradar la red y neutralizar el artefacto⁴⁵ La capacitación previa al despliegue y en las misiones con el equipo de propiedad de los contingentes requerido; el despliegue de los equipos de inteligencia en el mantenimiento de la paz, la búsqueda y detección y eliminación de municiones explosivas; y la investigación posterior a la explosión en el lugar de los hechos con acceso a un laboratorio forense son algunas de las capacidades necesarias para contribuir a un enfoque eficaz e integrado de estas tres líneas de acción hacia el objetivo común de mitigar la amenaza de las municiones explosivas.

Sistemas de alerta temprana, comprensión, análisis y gestión de la información

3.3 La comprensión es fundamental. Permite una planificación inteligente de las acciones, permite evitar y mitigar las amenazas y facilita la adopción de decisiones eficaces a todos los niveles. Los principios y el proceso por el cual se puede lograr la comprensión están bien definidos en el Manual de inteligencia militar en el mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, pero el presente examen señala que en el caso de amenazas por municiones explosivas, esos principios deben extenderse mucho más allá de los componentes uniformados de una misión porque la amenaza afecta a todos, y todos tienen un papel que desempeñar en la lucha contra ella.

3.4 El equipo del examen hizo observaciones que podrían mejorar los aspectos de las municiones explosivas en cada uno de los ciclos de la inteligencia en el mantenimiento de la paz: dirección, adquisición, análisis y difusión⁴⁶.

- **Dirección.** Aunque la mayoría de las misiones cuentan con algún tipo de plan oficial de adquisición de inteligencia, quedó claro que en muchos casos, la obtención de información sobre la amenaza de las municiones explosivas no se consideraba una necesidad de información específica. En otros casos, la tarea de obtener información sobre la amenaza de las municiones explosivas no se asignó a todos los componentes de la misión que podrían obtener la información; en general, la tarea se encomendaba solo a la Fuerza o a los componentes uniformados. En las misiones con una amenaza de municiones explosivas, se debe establecer la necesidad de información específica para obtener información sobre la

⁴⁵ Manual para las Unidades Militares de Eliminación de Municiones Explosivas de las Misiones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, segunda edición, 2021.

⁴⁶ Manual del personal sobre las labores de inteligencia, vigilancia y reconocimiento en el mantenimiento de la paz, 2020.

amenaza de las municiones explosivas y asignarse a todos los órganos de la misión con acceso potencial a esa información. A nivel de los cuarteles generales estratégicos, el equipo del examen estratégico independiente también descubrió que los conocimientos técnicos en ese ámbito solían provenir de la experiencia previa de las personas, en lugar de estar integrados en la estructura orgánica. En consecuencia, las Naciones Unidas deberían aumentar el personal de la Oficina de Asuntos Militares/División de Policía para incluir las municiones explosivas y una mayor experiencia en inteligencia, vigilancia y reconocimiento.

- **Adquisición.** La importancia de mantener la actividad uniformada en las zonas con amenaza de municiones explosivas se vio reforzada por los resultados del examen estratégico independiente, en el que el 77 % de los encuestados declaró que los informes de las patrullas militares y de policía se consideraban “útiles” o “muy útiles” como fuente de información. De manera más convincente, el 88 % declaró que la colaboración con la población civil era “útil” o “muy útil”; una mayor capacidad humana de inteligencia en el mantenimiento de la paz podría ser la forma de desarrollar esta fuente potencial de información, pero el equipo del examen estratégico independiente señaló que ya hay componentes de las misiones que recogen datos de esa fuente, que podrían utilizarse de forma más eficaz (véase Difusión, más adelante). Los métodos técnicos de adquisición también ofrecen oportunidades para proporcionar una mejor comprensión de la amenaza de las municiones explosivas. En la MONUSCO, una capacidad especializada de inteligencia, vigilancia y reconocimiento obtuvo información con la que se podía actuar sobre 13 incidentes con municiones explosivas entre mayo y octubre de 2021, incluyendo dos que lograron prevenir ataques. **Se recomienda ampliar esa capacidad a otras misiones.** Los vehículos aéreos no tripulados o las aeronaves tripuladas proporcionan otras capacidades que podrían reducir la amenaza de las municiones explosivas mediante sistemas ópticos que examinen la actividad sospechosa, cámaras de infrarrojos que detecten perturbaciones del terreno y un radar de apertura sintética que proporcione estudios de patrones de vida. Los datos del estudio del examen estratégico independiente indican que las misiones están menos interesadas en invertir tiempo o dinero en sensores aéreos, como los vehículos aéreos no tripulados, en comparación con los mecanismos de análisis o fusión de inteligencia y capacidades de análisis forense⁴⁷. La adquisición de fuentes abiertas también se considera una excelente herramienta para conocer mejor la amenaza de las municiones explosivas, y los sistemas de cámaras instalados como parte de los sistemas de seguridad de las bases se deberían considerar parte de la matriz de adquisición de inteligencia, vigilancia y reconocimiento. Al igual que la amenaza evoluciona, también lo hacen las técnicas y tecnologías para contrarrestarla. **La Sede de las Naciones Unidas necesita personal con el conocimiento adecuado de esas capacidades para fundamentar la política, la doctrina y la planificación.**
- **Análisis.** Las misiones tienen a su disposición una amplia gama de capacidades de análisis que pueden proporcionar contexto, detectar cuestiones clave y apoyar la adopción de decisiones efectivas en el entorno de las amenazas de municiones explosivas. Las dependencias uniformadas de inteligencia en el mantenimiento de la paz, cada Centro Mixto de Análisis de la Misión y el UNMAS juegan un papel clave. Toda ampliación de las capacidades de inteligencia, vigilancia y reconocimiento debe integrarse en un anexo visible de inteligencia, vigilancia y reconocimiento dentro de un plan de lucha contra las municiones explosivas, apoyado por las

⁴⁷ Solo 15 de 102 encuestados clasificaron las capacidades aéreas de inteligencia, vigilancia y reconocimiento, como los vehículos aéreos no tripulados, como el objetivo “más probable” para una mayor inversión en la mejora de sus capacidades de eliminación de municiones explosivas en la misión, frente a, por ejemplo, 47 de 102 que invertirían en la investigación forense y técnica.

necesidades prioritarias de información, la gestión y el análisis de datos, así como por profesionales capacitados para operar y comprender las capacidades. **Esas capacidades también deben estar disponibles para la misión, no solo para la Fuerza, con un esfuerzo consolidado para extraer información de todas las fuentes a fin de obtener datos de calidad para los responsables de la adopción de decisiones.** Sin embargo, el estudio del examen estratégico independiente señaló que el 62 % de las personas desplegadas en zonas con amenaza de municiones explosivas dijeron que no tenían suficiente personal capacitado o cualificado para analizar o evaluar los datos de la amenaza de municiones explosivas; el personal de análisis uniformado y civil debería estar plenamente cualificado y tener experiencia.

- **Difusión.** El equipo del examen estratégico independiente observó que, en muchos casos, los componentes de la misión que se relacionaban habitualmente con la población civil, como las dependencias de asuntos civiles y de derechos humanos, obtenían información sobre la amenaza de las municiones explosivas pero no existía un sistema por el que la información se canalizase de forma eficaz hacia otros componentes de la misión que pudieran responder adecuadamente, como los equipos de eliminación de municiones explosivas y los investigadores. Las misiones deberían revisar sus procedimientos internos de intercambio de información **para asegurarse de que todos los elementos de los componentes de la misión sobre el terreno que puedan tener acceso a información que pueda salvar vidas participen plenamente en el flujo de información sobre las municiones explosivas**⁴⁸. Se deberían sopesar cuidadosamente las motivaciones y los riesgos de quienes proporcionan la información. Las misiones también deberían establecer medidas oficiales de intercambio de información para garantizar que los datos sensibles pero no críticos (como los detalles de la fuente) no se divulguen innecesariamente.

Gestión de la información y sistemas de gestión de la información

3.5 En un entorno con una amenaza que evolucione rápidamente, es esencial disponer de datos precisos, completos, pertinentes y accesibles. Las Naciones Unidas se encuentran ahora en un momento en el que existe un sistema para ofrecer esa capacidad. Esta oportunidad puede ser aprovechada para maximizar la comprensión y apoyar la adopción de decisiones a fin de contrarrestar la amenaza de las municiones explosivas. Dentro del conjunto de aplicaciones Unite Aware, el Sistema Geoespacial de Conciencia Situacional (SAGE) de las Naciones Unidas podría proporcionar una comprensión común precisa del entorno de las municiones explosivas.

3.6 En la actualidad, la mayoría de las misiones no han logrado este entendimiento común; se está avanzando, pero muchas partes interesadas carecen de acceso al panorama operativo común, y el uso de bases de datos *ad hoc* mantenidas localmente está muy extendido. La MINUSMA representa una buena práctica en el uso de las herramientas disponibles, utilizando en paralelo SAGE y la base de datos del Sistema de Gestión de Información para Actividades relativas a las Minas. La interoperabilidad, incluida la transferencia automatizada de datos, entre el núcleo del Sistema de Gestión de Información para Actividades relativas a las Minas y SAGE sería un gran paso adelante y debería ofrecerse en la próxima actualización posible de la aplicación SAGE. El uso del léxico de las

⁴⁸ Las directrices sobre la mitigación de la amenaza de los artefactos explosivos improvisados en los entornos con misiones (31 de agosto de 2021) establecen quién debe formar parte de un enfoque coordinado de intercambio de información y planificación.

Naciones Unidas sobre las municiones explosivas y los artefactos explosivos improvisados, junto con un procedimiento operativo estándar para el SAGE, mejorarían aún más esta medida.

3.7 Maximizar el potencial de la tecnología y contribuir a la transformación digital del mantenimiento de la paz requerirá varios cambios. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

- Intensificar y ampliar la campaña para que **SAGE se convierta en la herramienta de conciencia situacional preferida en todas las Naciones Unidas**, garantizando que el mayor número posible de oficinas y departamentos pertinentes tengan acceso de lectura y escritura al sistema y haciendo que la hoja de cálculo temporal local sea una reliquia del pasado. La capacitación en SAGE se podría incorporar como parte de la declaración de necesidades de las unidades del componente uniformado para facilitarla.
- Los informes y las bases de datos sobre las actividades con municiones explosivas deberían seguir una categorización o léxico estandarizados de la terminología para garantizar la precisión del panorama operativo común y los análisis posteriores. Las medidas para **adoptar el léxico sobre artefactos explosivos improvisados del UNMAS dentro del sistema de doctrina de las Naciones Unidas deberían continuar y establecerse como la norma estándar** para todas las actividades de las Naciones Unidas, incluidas las operaciones de mantenimiento de la paz.
- Maximizar la pertinencia para el entorno de las municiones explosivas de las herramientas de evaluación y análisis del desempeño conexas, incluidas las militares, las policiales y el Sistema Integral de Planificación y Evaluación del Desempeño (SIPED). Es importante seguir desplegando los sistemas del Departamento de Operaciones de Paz que se están desarrollando y aplicando actualmente. **La evaluación del desempeño y el liderazgo son claves para mitigar con éxito la amenaza de las municiones explosivas.** La actualización periódica de las normas de desempeño ante las municiones explosivas garantiza la máxima preparación.
- Desarrollar las funciones regionales de las aplicaciones de mensajería instantánea, para permitir la visibilidad de las tendencias en las misiones cercanas y los desarrollos transfronterizos para los planificadores de las misiones y los responsables de la adopción de decisiones.
- Desarrollar la capacidad de SAGE para aceptar, identificar y proteger los datos confidenciales, manteniendo al mismo tiempo el principio por defecto de transparencia, especialmente para la información que pueda salvar vidas.
- Mejorar la capacidad de SAGE para albergar, almacenar y analizar conjuntos de datos de toda la gama de capacidades de mantenimiento de la paz relativas a la lucha contra la amenaza de las municiones explosivas, incluyendo la investigación posterior a la explosión, el análisis forense, los sistemas aéreos no tripulados y las capacidades tipo GTAU.

Capacitación

3.8 La capacitación previa al despliegue es un requisito fundamental para todos los países que aportan contingentes y fuerzas de policía y varía en función de las condiciones del entorno específico de la misión y de la función de la unidad que recibe la capacitación. Para operar con éxito en un entorno de amenaza de las municiones explosivas, las operaciones contra las municiones explosivas dependen de una serie de capacidades. Esos conocimientos incluyen la concienciación sobre el peligro de los explosivos para que todo el personal uniformado reconozca y reaccione con éxito ante la

amenaza; equipos de búsqueda y detección para unidades de maniobras seleccionadas que están capacitados y equipados para buscar zonas que se sospecha que son vulnerables o lugares con posibles peligros; y equipos militares de eliminación de municiones explosivas que estén específicamente capacitados, dotados de personal y equipados para responder a las municiones explosivas encontradas y eliminarlas de forma segura (véase más abajo).

Figura 18: Niveles de especialización ante las municiones explosivas



3.9 Se acepta ampliamente que las normas de desempeño de las Naciones Unidas para operar en un entorno con municiones explosivas son adecuadas para la tarea, pero el nivel de competencia de los países que aportan contingentes y fuerzas de policía es mixto, normalmente debido a la cantidad o calidad de la capacitación previa al despliegue realizada antes de la llegada a la misión. Debido a esta deficiencia de capacidad, se pidió a los programas sobre el terreno del UNMAS en todas las misiones visitadas que respondieran y desarrollaran programas amplios de capacitación en las misiones para que los contingentes alcanzaran el nivel requerido por las Naciones Unidas. Los **contingentes que se desplieguen deberían recibir capacitación sobre el peligro de los explosivos y sobre búsqueda y detección según las normas de las Naciones Unidas antes de llegar a la misión para acortar los requisitos de capacitación en la misma**. El programa del UNMAS en Malí también lleva a cabo un amplio programa de capacitación para las unidades de eliminación de municiones explosivas que, a lo largo de varios años, ha creado una capacidad altamente capacitada y técnicamente cualificada. **Los programas del UNMAS en la República Centroafricana y en la República Democrática del Congo deberían reforzarse para que puedan impartir capacitación adicional en materia de búsqueda y detección y eliminación de municiones explosivas en las misiones, con el fin de mejorar la capacidad de la Fuerza**.

3.10 A largo plazo, la capacidad de eliminación de municiones explosivas de los países que aportan contingentes requiere un proceso de desarrollo de la capacitación para mantener una capacidad duradera y relevante que cumpla con las normas de eliminación de municiones explosivas de las Naciones Unidas. Hay una serie de opciones que deberían considerarse, desde el desarrollo de la capacidad del UNMAS para capacitar y orientar a los países que aportan contingentes para las unidades de eliminación de municiones explosivas (cuando sea necesario), hasta la promoción de

acuerdos bilaterales de capacitación entre los Estados Miembros como parte del Mecanismo de Coordinación Ligera. Para mejorar esas competencias dentro de la Fuerza durante su despliegue, **las unidades deben realizar entrenamientos periódicos con los equipos de eliminación de municiones explosivas como apoyo para mejorar sus competencias, ganar experiencia y mejorar la integración con todos los multiplicadores de fuerza.**

3.11 Las unidades de policía constituidas aún no se benefician de la estandarización de la capacitación previa al despliegue. En la MINUSMA, el UNMAS capacita a esas unidades durante un período de formación en materia de búsqueda y detección de dos a tres semanas en la Misión. Aunque se considera de gran valor, el entorno de la capacitación en la Misión impide que las unidades sean operativas en el momento del despliegue. Actualmente se están preparando módulos estandarizados de búsqueda y detección con fines de capacitación previa al despliegue, que deberían complementarse con módulos en la Misión y ejercicios de repaso. **La Policía y el UNMAS deberían aumentar el número de miembros capacitados en búsqueda y detección de las unidades de policía constituidas para permitir más rotaciones de descanso y reposición y ampliar la capacidad de las unidades de policía constituidas.**

Equipo

3.12 Los contingentes de los países que aportan contingentes y fuerzas de policía llegan a las misiones con diferentes cantidades y capacidades de equipo de eliminación de municiones explosivas. Esto se rige por la declaración de necesidades de las unidades, pero a menudo de forma imprecisa; si la declaración establece que una capacidad de búsqueda y detección o de eliminación de municiones explosivas es solo para la “autonomía logística”, se requiere una capacidad mucho menor. En la MINUSMA, algunos contingentes necesitan que el UNMAS les proporcione equipo adicional para poder operar con seguridad. Las diferencias de equipamiento hacen que algunos equipos no puedan llevar a cabo tareas búsqueda y detección con seguridad. A menudo ese equipo no se utiliza fuera del perímetro de la base. Las unidades de policía constituidas no suelen desplegarse con equipo de búsqueda y detección; en la MINUSMA, el UNMAS les proporciona detectores de metal portátiles. **El equipo del examen estratégico independiente recomienda que se revise la declaración de necesidades de las unidades para incluir tareas de búsqueda y detección, capacitación y equipamiento, incluyendo más sistemas de aeronaves no tripuladas y contramedidas electrónicas y dispositivos inhibidores.** También debería realizarse un examen de la necesidad de dotar de capacidad de contramedidas electrónicas a los equipos de búsqueda y detección y eliminación de municiones explosivas en la MINUSCA y la MONUSCO. Se debería considerar la posibilidad de utilizar el Mecanismo de Coordinación Ligera para este fin.

3.13 Algunos países que aportan contingentes están equipados con rodillos de minas instalados en vehículos blindados para explosionar deliberadamente las municiones explosivas enterradas. No se conoce con exactitud su éxito, pero el terreno accidentado o húmedo reduce seriamente la eficacia de esos medios. Las mismas limitaciones se aplican a los denominados “paquetes de desminado de rutas” que utiliza la misión de Francia de lucha contra el terrorismo en Malí. No hubo pruebas de que los equipos de búsqueda y detección o de eliminación de municiones explosivas utilizaran cámaras montadas en mástiles de vehículos. **Las cámaras montadas en mástiles** ofrecen la posibilidad de observar el terreno mucho antes que el equipo y tienen la capacidad de aumentar el conocimiento del terreno del equipo antes de situarse en una zona de peligro. Esto sería preferible a la técnica de colocar al personal militar en el exterior de los vehículos blindados antiminas, ya que la posibilidad de sobrevivir después de un ataque con municiones explosivas será escasa para los cuatro miembros del

personal que viajan en el exterior. Otra tecnología podría alcanzar el mismo nivel de observación sin arriesgar vidas.

3.14 Algunos países que aportan contingentes y fuerzas de policía no tienen suficiente equipo en su país de origen para capacitar a los contingentes entrantes, por lo que los miembros de las unidades recién llegados suelen ver el equipo por primera vez cuando toman el relevo del contingente saliente.

3.15 Tanto en la MINUSCA como en la MONUSCO hubo escasez de detectores de metales portátiles para los equipos de búsqueda y detección, y en un caso, poca confianza en el equipo suministrado. Además, ambas Misiones deben contar con detectores manuales de radar de penetración en el suelo que funcionen bien para los equipos de búsqueda y detección y eliminación de municiones explosivas.

Vehículos especializados

3.16 **Vehículos de blindaje antiminas.** Los datos del estudio del examen estratégico independiente sugieren que la provisión de vehículos de blindaje antiminas es una cuestión controvertida; el 45 % de los encuestados declaró que los vehículos disponibles para el personal de mantenimiento de la paz “definitivamente no eran” o “principalmente no eran” idóneos⁴⁹ De las misiones visitadas, todas tienen algún tipo de vehículos desplegados o que se están desplegando para contrarrestar la amenaza de las municiones explosivas, sin embargo, se deben considerar algunas cuestiones.

3.17 En la MINUSMA la capacidad de los vehículos parece ser suficiente; sin embargo, la preparación operacional y la disponibilidad son motivo de preocupación. La alta tasa de incidentes con municiones explosivas y los vehículos inservibles o destruidos, junto con la falta de capacidad de reparación o sustitución de los países que aportan contingentes y fuerzas de policía contribuyen a ello.

3.18 En la MINUSCA, como parte del aumento de la capacidad de la compañía de ingeniería, los vehículos de blindaje antiminas están actualmente en funcionamiento; sin embargo, el terreno determinará el éxito de la movilidad contra la amenaza de municiones explosivas, especialmente en el oeste, donde se utilizarían. Es posible que haya que considerar la posibilidad de construir puentes para apoyar la operación de esos vehículos a través del sector oeste.

3.19 Por último, en la MONUSCO ya hay al menos seis vehículos de blindaje antiminas desplegados, por lo que es poco probable que se produzca un aumento de las necesidades. Sin embargo, esto vendrá dictado por el aumento o la expansión de la amenaza, así como por el estado del terreno y las carreteras en los lugares de operación previstos.

Personal especializado

3.20 **Equipos de búsqueda y detección.** Los equipos de búsqueda y detección son elementos integrantes de los contingentes uniformados (normalmente unidades de infantería o unidades de policía constituidas, pero en principio podría ser cualquier unidad). Permiten la libertad de circulación de su unidad confirmando que las rutas o zonas están libres de municiones explosivas o detectando la ubicación de las municiones explosivas. No llevan a cabo tareas de eliminación de municiones explosivas. Un equipo de búsqueda y detección está formado por unos seis miembros; hay dos

⁴⁹ Estudio del examen estratégico independiente, 2021.

equipos de búsqueda y detección en cada compañía de infantería, y uno en cada unidad de policía constituida, según la declaración de necesidades de las unidades.

3.21 Equipos de eliminación de municiones explosivas. Los equipos de eliminación de municiones explosivas desactivan las municiones explosivas detectadas y pueden recoger los componentes de las municiones explosivas para uso probatorio. Dependiendo de las metodologías del país que aporta contingentes, un equipo de eliminación de municiones explosivas estaría formado por dos a diez personas. Una compañía estándar de eliminación de municiones explosivas se compone de cinco equipos de eliminación de municiones explosivas. En la actualidad hay 11 equipos de eliminación de municiones explosivas (diez militares y uno civil) en la MINUSMA, que se aumentarán con dos equipos militares de eliminación de municiones explosivas. La MINUSCA cuenta con cinco equipos de eliminación de municiones explosivas de diversa capacidad, que se aumentarán con otros cuatro equipos a principios del próximo año. La MONUSCO cuenta con cinco equipos de eliminación de municiones explosivas (cuatro militares y uno civil).

3.22 Compañías de convoyes de combate. Esas unidades, normalmente basadas en la estructura de las unidades de infantería, están destinadas a proteger y escoltar los convoyes logísticos y de suministro entre las bases. Específicamente en la MINUSMA, se han desarrollado como respuesta a la amenaza de las municiones explosivas contra los grandes convoyes logísticos que se desplazan entre los emplazamientos de la Misión. Funcionan como una sola compañía. Cada compañía incluye dos equipos de búsqueda y detección, un equipo de eliminación de municiones explosivas y un comandante de convoy capacitado y cualificado (se trata de una capacitación a medida impartida por el UNMAS en Malí).

3.23 Equipos de investigación posterior a la explosión y equipos de investigación de armas. La terminología varía, pero los equipos de investigación de armas son normalmente militares y los equipos de investigación posterior a la explosión son normalmente policiales. Estos equipos recogen pruebas, realizan análisis y llegan a conclusiones sobre los incidentes con municiones explosivas. Los equipos suelen estar integrados por personal de seguridad táctica, electrónica, forense, química y de explosivos.

Capacidades médicas

3.24 El equipo del examen estratégico independiente realizó una investigación sobre la idoneidad de las capacidades médicas de las misiones para hacer frente a la amenaza de las municiones explosivas. No se trató de una auditoría sistemática de la capacidad médica, sino de consultas con los médicos, los profesionales y los gestores sobre la preparación y la capacidad de su sistema médico para hacer frente a las posibles necesidades de las bajas causadas por municiones explosivas. **La capacidad de supervivencia en incidentes con municiones explosivas y las capacidades médicas conexas deberían formar parte de la próxima revisión médica de las misiones de mantenimiento de la paz.** El examen presentó observaciones en cuatro esferas principales de la capacidad médica:

3.25 Primeros auxilios administrados por camaradas. El equipo del examen estratégico independiente llevó a cabo investigaciones sobre los niveles de equipamiento y capacitación médica de cada unidad de los contingentes visitada; los resultados fueron desiguales. Algunos contingentes estaban bien equipados y preparados para cumplir el objetivo de primeros auxilios administrados por camaradas en 10 minutos para salvar vidas en el tipo de traumas típicos de un incidente con municiones explosivas. Sin embargo, muchas unidades uniformadas no lo estaban. En particular, el equipo proporcionado a menudo no cumplía las normas establecidas en el Manual sobre el Equipo de

Propiedad de los Contingentes de 2020 sobre el botiquín de primeros auxilios administrados por camaradas ni las personas llevaban rutinariamente consigo los botiquines como se requiere. Los países que aportan contingentes y fuerzas de policía están obligados a equipar sus unidades con botiquines de primeros auxilios administrados por camaradas a partir del 1 de julio de 2022. En la encuesta del estudio del examen estratégico independiente, en la pregunta sobre la preparación personal dirigida a las personas que operan directamente en un entorno de amenazas de municiones explosivas, solo 32 de 66 encuestados declararon haber recibido formación médica específica durante su capacitación previa al despliegue. **Las visitas previas al despliegue y la validación en el teatro de operaciones deben garantizar que la capacitación y el equipamiento de primeros auxilios administrados por camaradas cumplen las normas de las Naciones Unidas.**

3.26 **Evacuación de bajas por vía aérea.** La capacidad de trasladar a las bajas de forma segura y rápida a un lugar en el que puedan recibir una cirugía de control de daños que les salve la vida es fundamental para la cadena médica, y el traumatismo que a menudo se experimenta en los incidentes con municiones crea inevitablemente demandas para ese sistema. En el típico entorno austero y remoto de las misiones, la evacuación en helicóptero es a menudo la única opción factible para una baja por municiones explosivas. Las misiones variaron en sus enfoques para proporcionar esta capacidad. La MINUSMA dispone de aviones específicos en varios lugares, disponibles las 24 horas del día, los 7 días de la semana, en estado de reserva activa. La MONUSCO y la MINUSCA no los tienen, pero sitúan la evacuación de bajas en la primera posición de sus listas de prioridades de aviación. Se recomienda encarecidamente disponer de una aeronave dedicada las 24 horas del día, los 7 días de la semana, equipada para la evacuación de bajas⁵⁰. En las misiones en las que esto no sea posible, es esencial contar con una aeronave garantizada (es decir, un sistema en el que en ningún momento se asignen todos los helicópteros disponibles a operaciones de rutina). La capacitación y la organización son fundamentales. En el examen se observó la buena práctica de la MINUSMA y la MONUSCO, que realizan simulacros regulares y exigentes de evacuación de bajas. Las limitaciones meteorológicas, las pistas o zonas de aterrizaje improvisadas y los vuelos nocturnos también son motivo de preocupación (véase el estudio de un caso de la MINUSCA, más adelante), y las misiones deben ser plenamente conscientes de cualquier restricción de su capacidad de evacuación de bajas. Los contingentes deberían tener los conocimientos necesarios para minimizar esas limitaciones, como la capacidad de preparar lugares de aterrizaje improvisados de helicópteros por la noche.

3.27 **Hospital de nivel II.** Se aseguró al examen en cuanto al alcance de los cuidados de nivel I disponibles en las misiones visitadas; por ejemplo, en la MONUSCO funcionan 55 clínicas de nivel I. La atención de nivel II desempeña un papel clave dentro de la cadena de bajas con lesiones traumáticas graves, ya que es el primer punto en el que un herido recibe cirugía de control de daños. Los hospitales de nivel II son escasos, y el equipo del examen estratégico independiente escuchó en más de una ocasión que algunos hospitales de nivel II eran reacios a aceptar incluso casos urgentes. **La capacidad, la aptitud y la tasa de admisión de las instalaciones de nivel II de las misiones deberían ser un aspecto de cualquier examen futuro de la atención médica en el mantenimiento de la paz.** El establecimiento de una “unidad quirúrgica móvil ligera” (como la unidad desplegada en Beni por la MONUSCO), y el concepto del Departamento de Apoyo Operacional de una capacidad de consulta quirúrgica virtual, son opciones que deberían explorarse más para mejorar la capacidad de contrarrestar las municiones explosivas.

⁵⁰ Debido a las características de la aeronave, casi siempre se trata de un helicóptero.

3.28 Disponibilidad y uso de datos médicos. A lo largo del estudio, quedó claro que algunos elementos de los datos médicos que podrían ser útiles para mejorar los resultados de los eventos con municiones explosivas no estaban fácilmente disponibles. Los informes de las Juntas de Investigación y de los Jefes de Misión a menudo no incluían el nivel de información necesario para informar sobre las tendencias y mejorar la capacidad de supervivencia en incidentes similares, y ninguna de las misiones estudiadas contaba con un registro completo de traumatismos que permitiera analizar las lesiones y proponer mejoras en los vehículos, el equipo de protección personal, las tácticas y los procedimientos. Las futuras actualizaciones del SAGE deberían considerar su idoneidad para incluir información médica.

Recuadro 1: Evacuación de bajas

Estudio de caso: Evacuación de bajas en la MINUSCA

Actualmente, la evacuación de bajas de las Naciones Unidas en la MINUSCA no se realiza por la noche. Una nota verbal vista por el examen indica que se debe a las restricciones del espacio aéreo impuestas por el Gobierno, pero esto no fue ampliamente entendido por los entrevistados; algunas partes interesadas creían que el Gobierno de la República Centroafricana había prohibido los movimientos aéreos nocturnos, mientras que otras pensaban que se debía a que las bases de aviación no disponían de instalaciones para los vuelos nocturnos. El equipo del examen estratégico independiente llegó a la conclusión de que el segundo punto era discutible: las dependencias de aviación de la MINUSCA llegaban con la capacidad necesaria para operar desde y hacia las áreas de aterrizaje de helicópteros con una preparación mínima. Las consecuencias de cualquier limitación de la capacidad de evacuación de bajas de la Misión son claras: la probable muerte, antes o después, de un civil o de un miembro del personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas debido a la imposibilidad de evacuarlos desde el lugar donde se produjo la lesión.



Un Mi-17 pakistaní y una fuerza de reacción rápida portuguesa (colección Al J Venter)

También es un problema, pero secundario, la disminución de las tripulaciones de los helicópteros para vuelos nocturnos. Asimismo, las unidades de la Fuerza y las unidades de policía constituidas de la policía de las Naciones Unidas deberían practicar el establecimiento de áreas de aterrizaje de helicópteros improvisadas para el aterrizaje nocturno. Solucionar este problema debería ser una prioridad para la Misión, con el apoyo de la Sede de las Naciones Unidas, según sea necesario. También hay que tener en cuenta que el Gobierno de la República Centroafricana está permitiendo actualmente los vuelos nocturnos de los aviones de las FACA y de las FSI.

Política de capacidades

3.29 **Declaración de necesidades de las unidades de los contingentes militares o de policía.** El equipo del examen tomó conocimiento de la adopción con éxito en la MINUSMA de la declaración de necesidades de las unidades de infantería que especifican que los vehículos blindados de transporte de personal deben estar protegidos contra una masa explosiva de 10 kg como norma de protección contra las minas dentro de la MINUSMA. Las declaraciones de necesidades adoptadas recientemente también han aumentado el número de vehículos de blindaje antiminas desplegados⁵¹.

3.30 La mayoría de las declaraciones de necesidades de las unidades solicitan una capacidad de eliminación de municiones explosivas, pero solo para autonomía logística (véase el párr. 3.12), que es la remoción del propio campamento o base de la unidad⁵². El equipo de propiedad de los contingentes que se requiere en el Manual para llevar a cabo este tipo de tareas de búsqueda y detección es muy básico, y el nivel de capacitación requerido es proporcionalmente bajo. Para las tareas de búsqueda y detección más allá del propio campamento o base de la unidad, cada unidad necesita personal dedicado, capacitado y con experiencia para las tareas de búsqueda y detección con mayor equipo de propiedad de los contingentes, como el radar de penetración en el suelo. Las técnicas, tácticas y procedimientos para llevar a cabo tareas de búsqueda y detección fuera de una base de operaciones son más complejas y los efectivos requieren un mayor nivel de capacitación. El equipo del examen estratégico independiente recomienda que se revisen **las declaraciones de necesidades de las unidades uniformadas que operan en un entorno de amenaza de municiones explosivas para asegurar que la unidad esté preparada para el probable aumento de las tareas de búsqueda y detección en su zona de operaciones**. Esta revisión debería incluir a las compañías de fuerzas especiales, así como a las unidades de infantería que puedan tener la necesidad de contar con una capacidad incorporada de eliminación de municiones explosivas.

3.31 La declaración de necesidades de las unidades en materia de eliminación de municiones explosivas se debe actualizar respecto a la amenaza de las municiones explosivas dentro de las diferentes zonas de responsabilidad, así como el Manual para las Unidades Militares de Eliminación de Municiones Explosivas de las Misiones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, segunda edición de agosto de 2021, para asegurar que los países que aportan contingentes despliegan la cantidad apropiada de la capacidad requerida.

3.32 **Manual sobre el Equipo de Propiedad de los Contingentes.** El Manual sobre el Equipo de Propiedad de los Contingentes permite a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía desplegar un 10 % del equipo de propiedad de los contingentes como reserva operacional a cuenta de las Naciones Unidas sin que se reembolse el 10 % adicional del equipo de propiedad de los contingentes. **La reserva operacional debe permitir que el país que aporta contingentes y fuerzas de policía proporcione un equipo de propiedad de los contingentes 100 % operacional, incluso cuando algunos equipos de propiedad de los contingentes estén en mantenimiento o necesiten reparación.**

3.33 El número de elementos del equipo de propiedad de los contingentes averiados o destruidos a causa de ataques con municiones explosivas en la MINUSMA es elevado. Los países que aportan

⁵¹ Se ha pasado de 265 vehículos de blindaje antiminas en 2015 a 453 en 2021. En 2021 había desplegado un total de 718 vehículos blindados de transporte de personal, lo que indica que el 63 % de todos los vehículos blindados de transporte de personal son vehículos de blindaje antiminas. (Referencia del Jefe del equipo de propiedad de los contingentes de la MINUSMA, 22 de noviembre de 2021).

⁵² Requisito del anexo C de la declaración de necesidades de las unidades para la autonomía logística en materia de eliminación de municiones explosivas y del Manual sobre el Equipo de Propiedad de los Contingentes.

contingentes y fuerzas de policía son responsables de proporcionar un nuevo equipo de reemplazo y los gastos de transporte corren a cuenta de las Naciones Unidas. Como la mayoría de los países que aportan contingentes y fuerzas de policía no tienen esa amenaza de municiones explosivas en sus países de origen, algunos artículos del equipo, como los vehículos de blindaje antiminas, solo fueron adquiridos por los países que aportan contingentes y fuerzas de policía para ser utilizados en la MINUSMA con una capacidad de reserva limitada. Incluso en el caso de los países que aportan contingentes y fuerzas de policía que utilizan ese equipo en otras operaciones, en la mayoría de los casos el tiempo necesario para su sustitución es demasiado largo y tiene un impacto negativo en el desempeño operacional. Por tanto, el equipo del examen estratégico independiente recomienda que se haga un examen de la política del equipo de propiedad de los contingentes sobre la reserva operacional **para aumentar la reserva operacional del 10 % al 25 %** para determinado equipo de propiedad de los contingentes y unidades que operan fuera de la base dentro de una amenaza de municiones explosivas.

3.34 El Manual sobre el Equipo de Propiedad de los Contingentes define el factor por actos hostiles del ajuste del reembolso estándar por el equipo de propiedad de los contingentes en relación con actividad hostil dentro de la zona de operaciones. El factor por actos hostiles por misión es evaluado por un equipo de reconocimiento técnico en la Sede de las Naciones Unidas con el apoyo de las misiones. Por tanto, el equipo del examen estratégico independiente recomienda que se **augmente el factor por actos hostiles** para las misiones de mantenimiento de la paz con amenaza de municiones explosivas, al menos para la MINUSMA, donde la Misión es objetivo directo de grupos armados terroristas.

Visitas previas al despliegue y validación después del despliegue

3.35 La preparación del personal de mantenimiento de la paz ocupa un lugar destacado en los hechos recogidos por el examen estratégico independiente, apoyado por los datos de la encuesta. Las pruebas sugieren en gran medida que el proceso de visita previa al despliegue, así como la evaluación después del despliegue, con un enfoque específico centrado en las municiones explosivas y la eliminación de municiones explosivas, tiene algunas deficiencias. En concreto, la importancia de que se despliegue personal experimentado en municiones explosivas con la experiencia necesaria como parte del equipo de visita previa al despliegue dirigido por la Oficina de Asuntos Militares para detectar antes las carencias de los países que aportan contingentes y permitir que mejoren antes del despliegue. Dicha experiencia sirve para varios propósitos a fin de validar el equipo relacionado con las municiones explosivas y la lucha contra las municiones explosivas, la sostenibilidad de las actividades contra las municiones explosivas y la capacitación. Los datos de la encuesta sugieren que casi la mitad de los encuestados pensaban que los contingentes uniformados no habían recibido una capacitación suficiente antes de llegar a la misión, y que la capacitación previa al despliegue era un criterio clave para la evaluación de la visita previa al despliegue. Esta percepción fue reforzada por muchos de los directivos de las misiones, lo que indica que puede ser **necesaria una mayor solidez en las visitas previa al despliegue** para mitigar esta carencia. Parecería que, con demasiada frecuencia, los países que aportan contingentes no cumplen las normas establecidas en la declaración de necesidades de las unidades y los Manuales, así como en el Manual sobre el Equipo de Propiedad de los Contingentes. Esto ha dado lugar a la necesidad de aumentar el equipo prestado o la sostenibilidad y la capacitación una vez en la misión, que normalmente hay que pedir al UNMAS que se encargue. Esto ha incluido la capacitación periódica con los equipos de apoyo de eliminación de municiones explosivas para mejorar sus competencias y ganar experiencia, y mejorar la integración con este importante multiplicador de fuerza ayudará a conseguirlo.

Integración de las misiones y cooperación dentro de ellas

3.36 **Integración de las misiones.** Es vital cohesionar los esfuerzos de todos los componentes dentro de una misión para hacer frente a la amenaza de las municiones explosivas. Esto incluye adaptar un enfoque en los sistemas de habilitación de las municiones explosivas y los factores subyacentes que permitirán que todas las capacidades de una misión se dediquen a ese problema, y un esfuerzo concertado para lograr la comprensión y aceptación común de lo que esto supone en el contexto de las Naciones Unidas. Las ventajas son evidentes (véase el recuadro siguiente) y este examen recomienda la aplicación de arreglos de intercambio e integración de información a nivel local o sectorial para fomentar la confianza y el entendimiento entre los componentes de la misión. La conclusión general del examen, que se detalla en los párrafos siguientes, es clara: **las Naciones Unidas deben reforzar y mejorar la planificación y las operaciones integradas (uniformadas y civiles) ante las municiones explosivas.**

3.37 El reciente examen de la integración de las Naciones Unidas⁵³, aunque se centra en la eficacia y el desempeño generales de todo el sistema de las Naciones Unidas, ofrece, y en algunos casos refuerza, principios generales observados por el equipo del examen estratégico independiente que pueden aplicarse específicamente a mejorar las respuestas integradas de las Naciones Unidas a las amenazas de las municiones explosivas. Los más relevantes para este examen estratégico independiente son: el éxito de la integración se centra en las estructuras, los individuos y los objetivos compartidos, siendo estos dos últimos los que tienen mayor impacto en la eficacia general de las medidas; la integración requiere un fuerte liderazgo y orientación y que las actividades estén bien dotadas de recursos; y la importancia de un enfoque basado en los datos, especialmente si puede ser un enfoque común o incluso estandarizado. El examen de la integración también ofreció ideas sobre cómo, al centrarse en soluciones pragmáticas y en las necesidades prácticas de las poblaciones locales, a menudo a un nivel más local, lejos de la Sede, las misiones pueden facilitar enfoques integrados con los agentes humanitarios, especialmente si existe una preocupación por preservar el espacio y los principios humanitarios. Las preocupaciones por la seguridad también propiciaron la adopción de enfoques más integrados entre (y dentro de) los componentes de una misión y un conjunto más amplio de partes interesadas. Por último, en consonancia con las observaciones realizadas por este examen estratégico independiente, es necesario seguir trabajando para reflejar adecuadamente las cuestiones de género como parte de los enfoques integrados.

⁵³ Como se indica en el resumen del informe final, encargado por el Comité Ejecutivo, los objetivos del examen eran evaluar “el grado en que las entidades trabajan conjuntamente para maximizar el impacto en entornos complejos” con miras a generar recomendaciones al Comité de Adjuntos para revisar la Política sobre la Evaluación y la Planificación Integradas.

<https://unitednations.sharepoint.com/sites/PPDB/PolicyGuidanceDatabase/Integration%20Review%20Report.pdf>

Recuadro 2: Beneficios potenciales de la integración - MINUSMA

Estudio de caso: Lecciones aprendidas en la MINUSMA

El ataque de febrero de 2021 contra una base temporal de operaciones en el sector centro, en la región de Duenza (Malí), que causó 28 heridos entre el personal de mantenimiento de la paz y la activación del plan de evacuación de bajas en masa, puso de manifiesto la necesidad crítica de integrar la información para mejorar la anticipación de la Misión. Aunque los informes de los componentes uniformados proporcionan una buena información para la ejecución técnica de las operaciones militares o policiales, la información de los auxiliares de enlace civiles es esencial para comprender el contexto local y la dinámica que podría repercutir en la operación. En el caso del ataque a la base temporal de operaciones, la base se estableció en la misma zona en la que había rivalidades locales entre dos grupos armados, lo que hizo que la MINUSMA se convirtiera en un objetivo oportuno para que los grupos armados mostraran su fuerza y sus capacidades.

Las lecciones aprendidas a raíz de este incidente han llevado al establecimiento de reuniones semanales de conciencia situacional, en las que todos los componentes debaten directamente con los auxiliares de enlace civiles la dinámica local dentro de las comunidades y entre ellas, incluyendo los sentimientos hacia la Misión, lo que permite a las patrullas y otras operaciones anticipar mejor la actuación con los diferentes agentes locales.

3.38 En las tres zonas de las Misiones visitadas por el examen estratégico independiente, se planteó sistemáticamente el papel del UNMAS como organismo de cohesión. En el recuadro 3 se ofrecen más detalles y, en resumen, el examen concluyó que **se deberían examinar el papel y los recursos del UNMAS en las misiones con una amenaza emergente de municiones explosivas para seguir integrando el Servicio en una respuesta global y reforzar su capacidad, según sea necesario.** Además, se debería considerar un papel del UNMAS para las misiones en transición, dadas sus actividades de apoyo a asociados más amplios, como las autoridades nacionales.

3.39 **Integración de la Misión – MINUSMA.** La MINUSMA experimenta la mayor actividad de municiones explosivas. Por tanto, el programa del UNMAS en Malí está bien establecido en el centro de las medidas de mitigación de la amenaza de las municiones explosivas de la Misión. El Servicio en Malí debe ser considerado como un posible ejemplo para que otras misiones se adapten a fin de mitigar mejor una amenaza de municiones explosivas existente o emergente. Algunos aspectos de la integración de otros componentes siguen necesitando mejoras. Un ejemplo de una esfera en la que una integración más profunda tendría un impacto positivo es el de la estratificación de la inteligencia, vigilancia y reconocimiento y el establecimiento de flujos de información claros. La protección de los convoyes logísticos es quizás el ejemplo más claro de las debilidades actuales y de las oportunidades futuras en este ámbito. El equipo del examen estratégico independiente observó más de un caso de ataques evitables con municiones explosivas contra un convoy, ya fuera porque los recursos de inteligencia, vigilancia y reconocimiento disponibles no estaban a la altura de la situación o porque los avistamientos de municiones explosivas de los recursos de inteligencia, vigilancia y reconocimiento no se comunicaron a los convoyes. El examen apoya firmemente la integración de las capacidades de información civil a nivel de Misión con la inteligencia, vigilancia y reconocimiento a nivel de la Fuerza y los activos terrestres y aéreos a nivel de sector y de unidad para mejorar la comprensión de las

redes de colocación de artefactos explosivos improvisados y proporcionar información oportuna sobre protección de la Fuerza a los convoyes también mejoraría significativamente la supervivencia.

Recuadro 3: Papel del UNMAS

Papel del UNMAS en las misiones de mantenimiento de la paz con amenaza de municiones explosivas

Además de los mandatos de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, y de contribuir directamente a una amplia gama de prioridades de las misiones, como la protección, la seguridad, el desempeño y la rendición de cuentas, la consolidación y sostenimiento de la paz, y las alianzas, **los conocimientos técnicos del UNMAS también son fundamentales para que la misión responda eficazmente a una amenaza activa o emergente de municiones explosivas.** El equipo del examen observó que el UNMAS proporciona una combinación única de **agilidad** para detectar las amenazas y responder a ellas antes de que se puedan iniciar otras medidas; **conocimientos técnicos** para comprender, evaluar, articular y reaccionar ante la situación; **alcance y credibilidad** dentro y en todas las Naciones Unidas y las misiones para reunir a las partes interesadas civiles y uniformadas y cohesionar los esfuerzos; y **compromiso y tenacidad** como proveedor de servicios especializados para la mitigación de la amenaza de las municiones explosivas.

En la MINUSMA, por ejemplo, el UNMAS es el facilitador *de facto* de la capacitación, el equipamiento, las mentorías, el apoyo y la información en toda la Misión para luchar contra las municiones explosivas; el UNMAS capacita y orienta a los equipos de búsqueda y detección de los contingentes uniformados; además, ofrece una amplia concienciación sobre el peligro de los explosivos; como custodio del principal sistema de gestión de la información sobre municiones explosivas, es una fuente de información muy confiable; y facilita la adquisición, así como el mantenimiento o la capacitación de equipos clave, como los inhibidores y los vehículos de blindaje antiminas. Como componente civil permanente de la Misión, dotado de personal y recursos con cargo a los presupuestos de la Misión, la continuidad de la presencia del UNMAS garantiza la mejora continua de estas funciones cruciales, incluso entre contingentes rotatorios. En la MONUSCO y la MINUSCA, aunque las Misiones han considerado que la amenaza de municiones explosivas es menor y la respuesta no es tan amplia, el examen estratégico independiente observó un claro deseo entre los dirigentes de ambas Misiones de realizar movimientos iniciales en la misma dirección respecto al papel del UNMAS.

El UNMAS tiene un buen historial de satisfacer las necesidades de las misiones a corto plazo, de responder a una amenaza emergente de municiones explosivas. Sin embargo, depender únicamente del UNMAS a largo plazo tiene sus desventajas. Como componente civil de una misión integrada, el Servicio tiene un cometido más amplio. Amplía el apoyo a las actividades humanitarias esenciales, la protección de los civiles, la gestión de armas y municiones, e incluso el desarrollo de la capacidad nacional, entre otras esferas. lo que es más importante, existe el riesgo de que se difuminen las líneas de responsabilidad y rendición de cuentas entre los componentes de la Misión, y se cree una dependencia a largo plazo del UNMAS que reduzca el incentivo para que los países que aportan contingentes y fuerzas de policía proporcionen la capacidad acordada (y financiada). **La Sede de las Naciones Unidas y la dirección de la Misión deben abordar cuestiones más amplias: ¿qué funciones, qué responsabilidades y, sobre todo, qué condiciones deben cumplirse para pasar del UNMAS (apoyo a corto plazo) a una solución de personal uniformado más duradera y sostenible?** Las opciones que podrían permitir una transición gradual de las responsabilidades podrían incluir **mejorar las declaraciones de necesidades de las unidades** para los contingentes; un **régimen más centrado en el equipo de propiedad de los contingentes**, con incentivos para su uso efectivo; y posiblemente invitaciones para **capacitación bilateral o contratada antes del despliegue, en particular a través del Mecanismo de Coordinación Ligera.**

3.40 Integración de la Misión – MINUSCA. Dentro de la MINUSCA, la falta de claridad subyacente sobre el número y la naturaleza de los eventos con municiones explosivas obstaculiza las iniciativas para desarrollar contramedidas efectivas, comprender el tipo y el nivel de capacidad de la Fuerza que se requiere, o elaborar una imagen más clara de los perpetradores y sus intenciones. Sin embargo, una mayor integración de las medidas contra las municiones explosivas de la Misión impulsaría significativamente esos esfuerzos. La asignación de recursos adicionales al UNMAS en la República Centroafricana para ampliar temporalmente su programa de mejora de las capacidades de la Fuerza sería un paso importante en la dirección correcta. Además, se alienta al programa a que examine su papel para sostener esas capacidades, de forma integral con otros componentes, incluida la Fuerza, a medida que los países que aportan contingentes mejoran y desarrollan capacidades a más largo plazo. Además, se podría volver a reforzar la estructura del Grupo de Trabajo sobre artefactos explosivos improvisados existente, centrándose en la incorporación rutinaria de todas las partes interesadas de la Misión y del equipo de las Naciones Unidas en general.

3.41 Integración de la Misión – MONUSCO. La estructura actual y prevista para la integración de las actividades contra las municiones explosivas en la MONUSCO es una ilustración útil de las observaciones más amplias del examen estratégico independiente sobre la estrategia, la gobernanza y la gestión de esos esfuerzos. En la actualidad, las medidas se han delegado *de facto* a la Fuerza, que se encuentra bajo la autoridad del Jefe de Estado Mayor Adjunto de Apoyo Operacional, mientras que el UNMAS proporciona apoyo al Gobierno. En 2019 la Misión también estableció el Grupo de Trabajo para mitigar la amenaza de los artefactos explosivos improvisados, presidido por el Representante Especial Adjunto del Secretario General para Operaciones, que sigue sin activarse completamente. El equipo del examen estratégico independiente apoya plenamente las medidas existentes, pero cree que las actividades de lucha contra las municiones explosivas en la Misión deben ser asumidas por el personal directivo superior, que debe respaldar y dotar de recursos a una estrategia que proporcione un marco de acción a los componentes militares, policiales y civiles de una misión, así como incorporar a los agentes del equipo más amplio de las Naciones Unidas, los asociados regionales y las autoridades nacionales; este no es un reto que deba dejarse solo en manos de la Fuerza y del UNMAS. La plena activación del Grupo de Trabajo para mitigar la amenaza de los artefactos explosivos improvisados, presidido por el Representante Especial Adjunto del Secretario General para Operaciones, sería un medio adecuado. También debe planificarse el papel del UNMAS, con responsabilidades y límites claramente establecidos.

Cooperación con las autoridades nacionales y los agentes externos

3.42 Un elemento clave de la respuesta de las operaciones de mantenimiento de la paz a la amenaza de las municiones explosivas es el alcance y la forma de su cooperación con las autoridades nacionales y otros agentes, como los órganos regionales y la Unión Europea. La Asamblea General, en su resolución 70/46, de 2015, relativa a contrarrestar la amenaza que suponen los artefactos explosivos improvisados, alentó “a los Estados a mejorar, cuando proceda, la cooperación internacional y regional, incluido el intercambio de información sobre buenas prácticas, según corresponda y, cuando proceda, en cooperación con la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL), a fin de hacer frente al robo, el desvío, la pérdida y el empleo ilícito de materiales para la fabricación de artefactos explosivos improvisados, velando al mismo tiempo por la seguridad de la información confidencial que se intercambie.”

3.43 En la República Centroafricana, Malí y la República Democrática del Congo, las misiones de mantenimiento de la paz mantuvieron la cooperación con las autoridades nacionales y

proporcionaron asistencia técnica y capacitación en materia de búsqueda y detección. Sin embargo, el equipo del examen estratégico independiente constató que algunas autoridades nacionales seguían siendo reacias a cooperar plenamente con las Naciones Unidas u otros asociados internacionales, especialmente en el intercambio de información. El Consejo de Seguridad subrayó esta cuestión el 26 de marzo de 2021, durante una reunión con arreglo a la fórmula Arria organizada conjuntamente por Kenya, en la que instó a los Estados Miembros a “ampliar y profundizar la colaboración en el intercambio de información y la investigación conjunta entre los Estados”.

3.44 Autoridad nacional y cooperación de agentes externos - MINUSMA. Casi todos los interlocutores que hablaron con el equipo del examen estratégico independiente, incluidos los agentes humanitarios, coincidieron en que abordar la amenaza de las municiones explosivas no podía hacerse de forma aislada y debía estar integrada en una respuesta política amplia. También estuvieron de acuerdo en que las soluciones debían darlas las autoridades nacionales, que debían estar presentes con mayor regularidad en las comunidades y mejorar la capacidad y los recursos de las autoridades locales. La MINUSMA y sus asociados entienden que para abordar la cuestión de las municiones explosivas será necesario centrarse en la capacidad del Gobierno de Malí, para reunir eficazmente varias líneas políticas y diseñar una estrategia política, con miras a abordar las causas profundas del extremismo violento.

3.45 Autoridad nacional y cooperación de agentes externos - MINUSCA. En julio de 2020, el Ministerio de Defensa se incautó de explosivos que estaban destinados a la capacitación y a la puesta en funcionamiento de los equipos de eliminación de municiones explosivas en las fuerzas nacionales de defensa y seguridad. Las autoridades nacionales siguen reteniéndolas, a pesar de las múltiples conversaciones con el Gobierno sobre el asunto. En la actualidad, el proyecto, junto con la creación de capacidad de eliminación de municiones explosivas (nivel 2) que el UNMAS había proporcionado a las FACA y las FSI, siguen suspendidos.

3.46 Además de los diversos apoyos técnicos y de otro tipo a las autoridades nacionales, las partes interesadas destacaron la importancia del proceso político y del diálogo, para abordar de forma efectiva y sostenible los desencadenantes del conflicto y permitir así una mitigación efectiva de las amenazas de las municiones explosivas en el país. Ese enfoque amplio es necesario, dada la probable escalada de la situación con la llegada de la estación seca y la trashumancia, así como la brecha hasta la llegada prevista de las capacidades reforzadas de eliminación de municiones explosivas.

3.47 Autoridad nacional y cooperación de agentes externos - MONUSCO. Durante las interacciones con varias partes interesadas en la República Democrática del Congo, el equipo del examen estratégico independiente halló que las autoridades congoleesas estaban dispuestas a cooperar con la MONUSCO para hacer frente a la amenaza de las municiones explosivas. Conscientes de su limitada capacidad de mitigación de la amenaza de las municiones explosivas, las autoridades nacionales han confiado sobre todo en la Misión a través de las intervenciones del UNMAS para sensibilizar y recibir capacitación sobre la manera de desactivar y eliminar las municiones explosivas. El UNMAS colaboró con las autoridades nacionales para elaborar mejores protocolos en respuesta al cambiante entorno de las municiones explosivas y apoyó al Centro Congolés de Acción contra las Minas (CCLAM) en el desarrollo de normas nacionales sobre artefactos explosivos improvisados. El UNMAS también respondió a varias solicitudes de las FARDC para destruir o eliminar municiones explosivas. Por ejemplo, el 27 de julio, un equipo conjunto de eliminación de artefactos explosivos improvisados y de municiones explosivas de la MONUSCO destruyó un artefacto explosivo improvisado y más de diez municiones sin detonar en Makoko, en el territorio de Beni²⁵. Sin embargo, el equipo encontró una falta total de transparencia por parte de las autoridades congoleesas a la hora de compartir datos con

la Misión. La mayor parte de los datos sobre las municiones explosivas los proporcionan las FARDC, que no cuentan con las Naciones Unidas en la fase inicial, especialmente cuando se encuentra un explosivo. En consecuencia, la información sobre la ubicación o el tipo de los artefactos explosivos improvisados a veces se tergiversa o se exagera, lo que complica aún más la capacidad de la Misión para realizar análisis precisos y mitigar la amenaza y el impacto de las municiones explosivas en la población civil.

3.48 Misión de Formación de la Unión Europea en Malí (EUTM Malí). Los asociados internacionales, como la Misión de Formación de la Unión Europea, están presentes en varios países en los que las Naciones Unidas tienen una misión de mantenimiento de la paz, lo que refuerza la cooperación entre la Unión Europea y las Naciones Unidas, especialmente en lo que se refiere a las formas de hacer frente a la amenaza de las municiones explosivas. Las misiones de formación de la Unión Europea han tenido experiencias diversas y algunas frustraciones similares a las de las Naciones Unidas a la hora de relacionarse con las distintas autoridades nacionales. En Malí, la Misión de Formación de la Unión Europea ha establecido relaciones con las Fuerzas Armadas Malienses, proporcionando mentoría y capacitación a los líderes malienses, ayudando a las Fuerzas Armadas a desarrollar una “hoja de ruta” o plan de desarrollo de la capacidad en materia de lucha contra los artefactos explosivos improvisados. Por otra parte, en la República Centroafricana, la Misión de Formación de la Unión Europea está experimentando una apatía similar por parte de las autoridades nacionales a la que experimenta la Misión de las Naciones Unidas cuando intenta realizar actividades de creación de la capacidad nacional. Se llevó a cabo un curso de capacitación pequeño y limitado sobre concienciación básica en materia de municiones explosivas para la unidad de operaciones especiales de las FACA, pero el Gobierno ha ignorado por completo las ofertas de capacitación adicional o de actuación de cualquier tipo. En la República Democrática del Congo, el Gobierno está manteniendo conversaciones preliminares con la Unión Europea para el despliegue de la Misión de Formación de la Unión Europea. En otras misiones de las Naciones Unidas existe la posibilidad de que se colabore con la Misión de Formación de la Unión Europea como asociado bilateral para impartir capacitación a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía.

Capítulo 4

Respuestas nacionales y regionales a la amenaza de las municiones explosivas

4.1 El presente capítulo se centra en las capacidades nacionales y regionales para contrarrestar la amenaza de las municiones explosivas y explica la necesidad de una estrategia de toda la sociedad, y una sinopsis sobre la respuesta de las autoridades nacionales al llamamiento del Consejo de Seguridad para responsabilizar a los autores, seguida de un resumen de las iniciativas dirigidas a desarrollar la capacidad para reforzar la respuesta nacional a la amenaza de las municiones explosivas. Un párrafo específico para cada zona de misión describe con más detalle las respectivas capacidades nacionales. Por último, se aborda la respuesta regional a la amenaza de las municiones explosivas.

Respuesta nacional

4.2 Con la adopción de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, la Asamblea General alentó a los Estados Miembros a adoptar un enfoque integral, que abarcara a toda la sociedad, respetase los derechos humanos y tuviera en cuenta las cuestiones de género en la lucha contra el terrorismo⁵⁴.

4.3 Por lo general, esas estrategias gubernamentales suelen utilizar un marco⁵⁵ que proporciona líneas de trabajo tales como:

- Prevenir: impedir que las personas se conviertan en terroristas o apoyen el terrorismo.
- Perseguir: detener los ataques terroristas.
- Proteger: reforzar la protección contra un ataque terrorista.
- Enjuiciar: responsabilizar a los autores.
- Preparar: para mitigar el impacto de un ataque terrorista.

4.4 La provisión de una capacidad estratégica eficaz requiere, por tanto, que el Gobierno cree una estrategia global contra las municiones explosivas basada en la cooperación interdepartamental, que proporcione dirección y recursos a numerosas partes interesadas. Aunque es fundamental, no es suficiente con dotar de personal, equipar, capacitar y desplegar adecuadamente organizaciones de lucha contra las municiones explosivas. Una **estrategia integrada** requiere incluir disposiciones sobre la prevención del extremismo violento que complementen la lucha contra el terrorismo y el extremismo violento. Citando el informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre el plan de acción para prevenir el extremismo violento⁵⁶, hacer de la prevención una parte integral de un enfoque global podría ayudar a abordar muchos de los factores subyacentes que llevan a las personas a unirse a grupos extremistas violentos. Esto requiere la participación de muchos organismos gubernamentales, así como de la sociedad civil.

4.5 La impunidad, incluso en los casos en los que las fuerzas nacionales de defensa y seguridad cometen actos violentos contra la población civil, hace que las comunidades locales desconfíen de las autoridades nacionales, dejando a la población de las zonas más inestables sin más opción que confiar en milicias o en grupos extremistas para obtener protección. Sin embargo, las autoridades nacionales de los países que reciben a una misión de las Naciones Unidas a menudo parecen no dar prioridad a la

⁵⁴ Resolución 60/288 de la Asamblea General, 2006.

⁵⁵ Estrategia de Lucha contra el Terrorismo del Reino Unido (CONTEST), 2018.

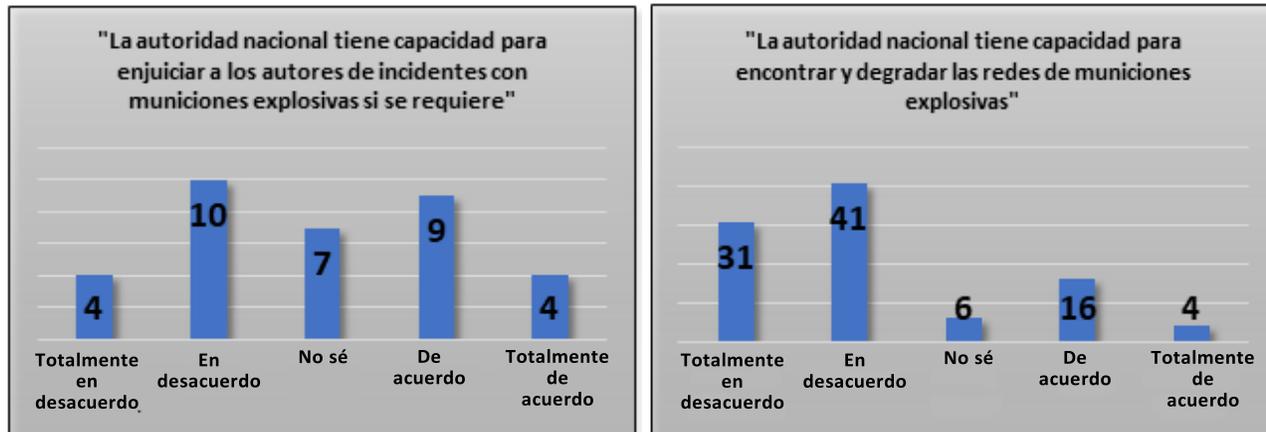
⁵⁶ A/70/674, 2015.

rendición de cuentas y a la lucha contra la impunidad, como demuestran los sistemas de justicia militar con escasos recursos.

Capacidad nacional de lucha contra la impunidad

4.6 La impunidad y la injusticia crean un entorno de inseguridad e impotencia que socava los esfuerzos de mediación y solución de conflictos, en particular en las transiciones políticas. El extremismo violento tiende a prosperar en un entorno caracterizado por la mala gobernanza, los déficits de democracia, la corrupción y una cultura de impunidad ante cualquier comportamiento ilícito, incluso por parte del Estado o sus agentes. La rendición de cuentas es vital para romper el ciclo de la violencia terrorista y la impunidad. Las autoridades nacionales son las principales encargadas de llevar ante la justicia a los autores de los atentados con municiones explosivas, pero hasta la fecha **no se ha avanzado lo suficiente en muchos de los países con amenaza de municiones explosivas** que reciben a una misión de las Naciones Unidas para investigar, procesar y juzgar a los delincuentes implicados en estos atentados. A pesar de la promoción de los directivos de las misiones a nivel estratégico, las autoridades nacionales de todos los países con una amenaza de municiones explosivas que reciben a una misión de las Naciones Unidas se enfrentan al reto de dar prioridad a las investigaciones y al enjuiciamiento de los autores de los atentados con municiones explosivas, excepto en el caso de los ataques a gran escala contra el personal de mantenimiento de la paz y los ataques que reciben una cobertura mediática internacional. La situación en misiones concretas se tratará más adelante.

Figura 19: Confianza en las autoridades nacionales (examen estratégico independiente, 2021) *



* El gráfico de la izquierda pregunta a las personas que se encuentran actualmente en misiones sin una amenaza actual de municiones explosivas, pidiéndoles su evaluación de la capacidad potencial de su autoridad nacional. El gráfico de la derecha pregunta a las personas de misiones con una amenaza actual de municiones explosivas, preguntando por la capacidad real.

4.7 Como se refleja en los resultados de la encuesta del examen estratégico independiente según las respuestas del personal de las Naciones Unidas que afirmó que estaba interaccionando con las autoridades nacionales en materia de impunidad, no es solo la falta de liderazgo político nacional y de voluntad política lo que contribuye a un entorno de impunidad en los casos con municiones explosivas. La importante carencia de capacidad técnica y de medios limita igualmente la capacidad de las autoridades nacionales para hacer frente a la amenaza de las municiones explosivas. Por

último, e inherente al panorama de la seguridad en las zonas más propensas a las amenazas de las municiones explosivas, la escasa presencia de las fuerzas nacionales de defensa y seguridad complica la investigación de esos delitos. Además, la gran extensión de las zonas operacionales de la mayoría de los países con misiones de las Naciones Unidas complica el despliegue de las autoridades policiales y judiciales necesarias para la investigación de las escenas del delito.

Creación de capacidad nacional

4.8 Aunque el liderazgo de la reforma del estado de derecho y de las instituciones de seguridad corresponde a las autoridades nacionales, muchas misiones tienen un mandato de creación de capacidad para apoyar el sistema de justicia penal y la lucha nacional contra la impunidad. En referencia a la resolución 2589 (2021) del Consejo de Seguridad, las misiones de las Naciones Unidas deben mejorar el apoyo a las autoridades nacionales para implementar una cadena de justicia penal efectiva. Las respectivas misiones de las Naciones Unidas y otras partes interesadas han realizado y deben seguir realizando importantes esfuerzos de creación de capacidad para construir una cadena nacional de justicia penal que permita responsabilizar a los implicados en ataques con municiones explosivas. El siguiente gráfico de la encuesta del examen estratégico independiente muestra una gran confianza en la capacidad de las misiones con amenaza de municiones explosivas para apoyar a las autoridades nacionales a fin de llevar a los autores ante la justicia. Sin embargo, un resultado positivo depende totalmente de la voluntad de las autoridades nacionales de aceptar ese apoyo, lo que a su vez requiere confianza y transparencia.

Figura 20: Confianza en el apoyo de la misión a la autoridad nacional en el enjuiciamiento de los autores de amenazas con municiones explosivas⁵⁷



⁵⁷ Encuesta del estudio del examen estratégico independiente, 2021.

4.9 Las actividades anteriores de creación de capacidad muestran solo un lento progreso en la creación de capacidades sostenibles en todos los sistemas de justicia penal de las misiones de las Naciones Unidas con una amenaza de municiones explosivas. Dado que los casos penales se basan a menudo en pruebas testimoniales, la falta de protección de las víctimas y los testigos es una deficiencia crítica. Muchos de los casos registrados no se han remitido para su enjuiciamiento debido a la falta de información y pruebas. Igualmente pertinente para los casos con municiones explosivas, la creación de capacidad para recoger y explorar las pruebas, incluidas las forenses, debe ir acompañada de los medios técnicos y los recursos humanos necesarios. Es necesario pasar de la capacitación a la mentoría, para ayudar a las autoridades nacionales a poner en práctica los conocimientos teóricos en los casos con municiones explosivas. Aunque las misiones de las Naciones Unidas con un mandato de hacer frente a la amenaza de las municiones explosivas realizan tareas en la lucha contra la impunidad, **se requiere una mayor promoción política** para abogar por una mayor transparencia de las autoridades nacionales, a fin de que las misiones de las Naciones Unidas se coubiquen, presten apoyo técnico y hagan un seguimiento diario de los casos de municiones explosivas.

4.10 En línea con la resolución 2518 (2020) del Consejo de Seguridad, la Sede de las Naciones Unidas elaboró un procedimiento operativo estándar⁵⁸ para ayudar a las misiones sobre el terreno a apoyar a las autoridades nacionales a fin de garantizar la rendición de cuentas por los delitos cometidos contra el personal de mantenimiento de la paz y poner fin a la impunidad de las violaciones y abusos graves del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Ese procedimiento operativo estándar describe las medidas preventivas y reactivas que una misión sobre el terreno puede poner en marcha, empezando por la promoción política y los buenos oficios. El documento también requiere que cada misión de las Naciones Unidas elabore procedimientos específicos para cada misión. Esos procedimientos deben abarcar las amenazas de las municiones explosivas y las respuestas.

4.11 La MINUSMA desarrolló e implementó un procedimiento operativo estándar que incluye la reunión y utilización de pruebas de municiones explosivas. El primer nivel de exploración es la exploración del sitio. La MINUSMA estableció capacitación en la Misión, impartida conjuntamente por expertos en municiones explosivas del UNMAS, la Fuerza y la policía de las Naciones Unidas, para capacitar al personal militar y de policía en investigaciones posteriores a la explosión. Si no se dispone inmediatamente de la capacidad de investigación de las municiones explosivas, las unidades uniformadas tienen instrucciones de preservar las pruebas de municiones explosivas. Las pruebas recogidas se investigan más en un laboratorio especializado, gestionado conjuntamente por tres países que aportan contingentes del sector este, para la investigación química, digital y de otros tipos de intrusión, así como para su posterior análisis, con el fin de arrojar luz sobre las redes delictivas implicadas, sus capacidades y tácticas, lo que contribuye de manera significativa al desarrollo ulterior de medidas eficaces de protección y prevención. Para que las pruebas de municiones explosivas recogidas puedan utilizarse en los procedimientos judiciales, la investigación forense de las pruebas corre a cargo de un laboratorio de la policía de las Naciones Unidas, como interfaz con las FSI. La Fuerza de la MINUSMA emitió una orden de trabajo en la que se detallan los procesos de manejo de las pruebas por parte de sus unidades⁵⁹.

⁵⁸ Naciones Unidas, Departamento de Operaciones de Paz, procedimiento operativo estándar 2020.18.

⁵⁹ Orden de trabajo - Recogida y manejo de pruebas para su procesamiento por los laboratorios de investigación – confidencial, Naciones Unidas, septiembre de 2021.

4.12 En el caso de las misiones de las Naciones Unidas que no tengan la capacidad necesaria para proporcionar la asistencia técnica, logística o de otro tipo que se solicite a los países receptores para luchar contra la impunidad, dicha demanda debe canalizarse a la Sede de las Naciones Unidas. Esto requiere la transparencia necesaria por parte de las autoridades nacionales, que el Consejo de Seguridad solicita en múltiples resoluciones⁶⁰, para que las misiones sobre el terreno hagan un seguimiento de los casos relacionados con ataques contra el personal de mantenimiento de la paz a fin de permitir el seguimiento y la presentación de informes sobre los avances en esos casos.

Contexto de la Misión

Capacidades de lucha contra las municiones explosivas - Mali

4.13 La coordinación entre las diferentes partes constituyentes del Gobierno de Malí es difícil y no hay ningún ministro del Gobierno de Malí responsable de la estrategia de lucha contra las municiones explosivas. No existe una estrategia global de lucha contra las municiones explosivas o de lucha contra el terrorismo, por lo que no hay departamentos gubernamentales estratégicos sobre las municiones explosivas.

4.14 Debido a la falta de una estrategia nacional, Malí no cuenta con una capacidad nacional completa, reconocida y coherente de lucha contra las municiones explosivas a todos los niveles del Gobierno. El equipo de respuesta inicial ante un incidente con municiones explosivas suele estar integrado por las Fuerzas Armadas Malienses, que no están capacitadas en procedimientos de manejo de pruebas (la investigación posterior a la explosión es limitada o inexistente). No hay suficientes fuerzas nacionales de defensa y seguridad para cubrir el amplio territorio de Malí y no hay laboratorios de investigación forense de las municiones explosivas, por lo que normalmente no se dispone de pruebas del uso de municiones explosivas para los argumentos de la fiscalía, lo que da lugar a una débil respuesta de investigación y enjuiciamiento de los casos con municiones explosivas.

4.15 No existe una estrategia de la fiscalía para abordar y priorizar los casos complejos, que incluyen incidentes con municiones explosivas y ataques contra civiles. Actualmente no existe una capacidad efectiva de lucha contra las municiones explosivas dentro de las Fuerzas de Defensa y de Seguridad Malienses para las operaciones de eliminación de municiones explosivas. Aunque el *Pôle Judiciaire Spécialisé* ha juzgado algunos casos relacionados con ataques con municiones explosivas, existe una falta de capacidad especializada para tratar las complicadas escenas del delito relacionadas con los ataques con municiones explosivas. A pesar de esos problemas, la Misión ha trabajado junto con el Gobierno de Malí para aumentar la capacidad del sistema de justicia a fin de que los autores rindan cuentas. Al 1 de octubre de 2021, se había juzgado a 176 personas por delitos relacionados con el terrorismo. Esto dio lugar a la condena de 143 personas y a la absolución de 33 entre 2017 y 2021, algunas de las cuales fueron condenadas por el uso de municiones explosivas⁶¹.

4.16 La policía de las Naciones Unidas en la MINUSMA ha estado desarrollando la capacidad de manejo de la escena del delito de las FSI, que ha creado instructores malienses certificados. Sin embargo, las investigaciones después de una explosión requieren más conocimientos técnicos. La

⁶⁰ Resoluciones del Consejo de Seguridad 2378 (2017), 2518 (2020) y 2589 (2021).

⁶¹ Oficina del Estado de Derecho y las Instituciones de Seguridad, Departamento de Operaciones de Paz, 23 de noviembre de 2021.

Misión puede proporcionar ese apoyo técnico cuando se le solicite. Sin embargo, no se hace un seguimiento de todos los ataques con esos conocimientos técnicos, las autoridades nacionales no siempre piden apoyo y a menudo la Misión se ve obstaculizada por capacidades limitadas para proporcionar transporte y seguridad, además de los conocimientos técnicos.

4.17 Aunque no en todos los casos, las autoridades malienses se muestran dispuestas a hacer frente a los incidentes con municiones explosivas contra el personal de mantenimiento de la paz. Siguen siendo necesarios importantes esfuerzos de creación de capacidad por parte de la Misión y de otras partes interesadas para construir una cadena nacional de justicia penal que permita responsabilizar a los implicados en ataques con municiones explosivas. Con la reciente creación de una Dirección Nacional de Ciencias Forenses, las autoridades malienses demuestran su compromiso con la creación de capacidades locales para utilizar pruebas forenses. Hasta que esa Dirección esté plenamente dotada de personal, capacitada y equipada, la cadena judicial sigue dependiendo de la capacidad de la Misión para la utilización y judicialización de las pruebas.

4.18 Fuera de Bamako, existe una necesidad crítica de capacidad judicial para utilizar los informes de pruebas para procesar a los autores de violencia con municiones explosivas contra los civiles y el personal de las Naciones Unidas. El boom del oro en el norte de Malí, con sus equipos de minería, ha llegado a manos de los grupos armados que tienen influencia en las minas. Los productos comerciales, como los fertilizantes y los detonadores, son fáciles de conseguir y se están utilizando para los ataques con municiones explosivas. Junto con las redes delictivas, la porosidad de las fronteras y la ausencia de autoridad estatal en el centro y el norte del país, no existen marcos ni procedimientos sobre las municiones explosivas. Es necesario crear concienciación sobre las municiones explosivas entre los minoristas locales y que las autoridades nacionales recojan información para establecer programas de localización a nivel nacional y regional.

4.19 El programa del UNMAS en Mali proporciona creación de capacidad nacional dentro de las Fuerzas de Defensa y de Seguridad Malienses y las organizaciones humanitarias civiles. El programa asesora al Centro de Coordinación de Operaciones de Malí en la gestión y coordinación de la respuesta de las Fuerzas de Defensa y de Seguridad Malienses a las amenazas de las municiones explosivas, la capacitación en búsqueda y detección, la capacitación de oficiales de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas Malienses y de la Gendarmería, y la capacitación y equipamiento de una capacidad de eliminación de municiones explosivas y de artefactos explosivos improvisados dentro de la Brigada Especial de Intervención de la Gendarmería para responder a las amenazas de las municiones explosivas dentro de Bamako y sus alrededores. En el ámbito humanitario, el UNMAS ofrece mentoría y cursos de formación de formadores a la autoridad nacional de lucha contra las minas y a otras organizaciones no gubernamentales nacionales para elaborar programas de educación sobre el riesgo de las municiones explosivas y de asistencia a las víctimas para las poblaciones afectadas. En cooperación con la Misión de Formación de la Unión Europea en Malí, el UNMAS en Malí apoya y ayuda a desarrollar estrategias dentro de la hoja de ruta contra los artefactos explosivos improvisados de las Fuerzas de Defensa y de Seguridad Malienses para incluir una comprensión compartida de la amenaza, una estrategia de capacitación coordinada y estructuras operacionales y orgánicas coherentes para apoyar esas iniciativas. Hasta que las Fuerzas de Defensa y de Seguridad Malienses sean capaces de responder eficazmente a las amenazas de las municiones explosivas y estén preparadas a nivel operacional, el programa de creación de capacidad del UNMAS seguirá siendo fundamental.

Capacidades de lucha contra las municiones explosivas - República Centroafricana

4.20 El Gobierno de la República Centroafricana cuenta con una capacidad limitada contra las municiones explosivas. Las fuerzas nacionales de defensa y seguridad no están bajo el mando o la dirección nacional de sus cuarteles generales. La distancia de Bangui confiere una importante autonomía operacional a las fuerzas nacionales de defensa y seguridad. Toda mentoría de las capacidades contra las municiones explosivas deberá abordar también la cuestión de la cooperación de las autoridades nacionales.

4.21 Los programas bilaterales de capacitación anteriores han capacitado a soldados individuales de las FACA, pero no se conoce la existencia de ningún equipo o unidad permanente de eliminación de municiones explosivas. El equipo del examen estratégico independiente escuchó informes no corroborados sobre un posible equipo de la policía nacional que ha llevado a cabo una respuesta limitada a las municiones explosivas en Bangui y sus alrededores. La policía de las Naciones Unidas de la MINUSCA ha apoyado las investigaciones de las fuerzas del orden y ha proporcionado actividades de creación de capacidad en materia forense, incluida la capacitación y el desarrollo de procedimientos operativos estándar. Sin embargo, la capacidad nacional de investigación de las municiones explosivas sigue siendo limitada debido a la falta de recursos y a la ausencia de capacidad para utilizar las pruebas de la utilización de municiones explosivas en causas penales.

4.22 El Gobierno suspendió indefinidamente las actividades del UNMAS para apoyar a las FACA, y varios programas nacionales de capacidad financiados para desarrollar las capacidades de las fuerzas de seguridad nacionales en materia de eliminación de municiones explosivas y gestión de armas y municiones siguen sin realizarse. La situación se ve agravada por las persistentes campañas de desinformación contra la MINUSCA. Esas campañas, incluidas las dirigidas a ciertos contingentes de la Misión, obstruyen posteriormente la cooperación de las poblaciones locales y de algunas autoridades locales con la MINUSCA. El UNMAS está dispuesto a volver a colaborar con las FACA siempre que el Gobierno lo permita, pero el presente examen señala que la cooperación debe comenzar a nivel de la política nacional.

Capacidades de lucha contra las municiones explosivas - República Democrática del Congo

4.23 El Gobierno está dispuesto a hacer más en materia de política y práctica contra las municiones explosivas, pero carece de capacidad para identificar y degradar las redes de municiones explosivas. Desde el punto de vista estratégico, el Gobierno podría beneficiarse de asociaciones bilaterales transparentes para mejorar y aumentar la capacidad de mitigar la amenaza que representan las municiones explosivas. En la actualidad, el Gobierno carece de capacidad para llevar a cabo investigaciones sobre las amenazas de municiones explosivas o enjuiciar delitos con municiones explosivas dentro del sistema de justicia militar.

4.24 Las fuerzas nacionales de defensa y seguridad tienen una capacidad operacional y estratégica limitada para mitigar las municiones explosivas y eliminarlas y dependen del UNMAS para concienciar a las fuerzas nacionales de defensa y seguridad y a la población civil, así como para desactivar y eliminar las municiones explosivas. Existe una brecha significativa en los conocimientos y las capacidades de las unidades de ingeniería de las FARDC para llevar a cabo operaciones regulares de

desminado y eliminación de municiones explosivas, aunque un comandante de las FARDC expresó al equipo del examen estratégico independiente su deseo de contar con equipo y capacitación en materia de municiones explosivas. Según el UNMAS, solo 30 efectivos de las FARDC están capacitados en eliminación de municiones explosivas, pero no tienen experiencia práctica ni equipamiento, y no hay personal formado en municiones explosivas asignado al CCLAM. Todos los oficiales capacitados en eliminación de municiones explosivas tienen actualmente su base en Kinshasa, mientras que todos los incidentes con municiones explosivas comunicados se producen en el este. Es probable que la limitada capacidad de las fuerzas nacionales de defensa y seguridad para mitigar la amenaza de las municiones explosivas repercuta en la capacidad del Gobierno para cumplir con sus responsabilidades en materia de protección de los civiles y garantizar la seguridad de sus efectivos. El UNMAS está colaborando con el CCLAM en la elaboración de normas nacionales sobre los artefactos explosivos improvisados.

4.25 En la MONUSCO, la policía de las Naciones Unidas ha ayudado a la Policía Nacional Congoleesa en las investigaciones penales. Sin embargo, no existe un enfoque o experiencia específica en las investigaciones relacionadas con las municiones explosivas, incluida la investigación forense de las pruebas. Como parte del apoyo a la Policía Nacional Congoleesa para hacer frente a la amenaza que supone la transferencia ilícita, la acumulación desestabilizadora y el uso indebido de las armas, en septiembre de 2020, la policía de las Naciones Unidas en la MONUSCO y la Célula del Embargo de Armas de las Naciones Unidas desarrollaron un plan de trabajo conjunto para realizar inspecciones de armas de fuego y municiones, compartir la información entre la Célula y la policía de las Naciones Unidas mediante informes diarios y asistencia técnica, centrándose principalmente en las armas incautadas por las autoridades militares y de policía nacionales en las diferentes estructuras de la escena del delito, concienciar a la Policía Nacional Congoleesa, e impartir capacitación sobre la inspección de las armas y municiones en el marco del embargo de armas en el país. Este marco debería funcionar para las municiones explosivas.

4.26 Dentro de la MONUSCO, el UNMAS en la República Democrática del Congo mantiene un entorno de colaboración con el Gobierno. El programa lleva a cabo concienciación sobre el peligro de los explosivos y capacitación en materia de gestión de armas y municiones con las FARDC, así como la realización de operaciones conjuntas de eliminación de municiones explosivas recuperadas y munición inservible.

Interrupción regional de las cadenas y redes de suministro

4.27 El equipo del examen estratégico independiente llegó a la conclusión de que para **hacer frente de forma proactiva a la creciente amenaza de las municiones explosivas es necesario que las Naciones Unidas se centren a nivel regional tanto en los factores de inestabilidad** que conducen al uso de municiones explosivas en las zonas con misiones de las Naciones Unidas, **como en la desarticulación de las redes** que se extienden mucho más allá de la mayoría de las fronteras de las misiones de las Naciones Unidas. El equipo alienta a las Naciones Unidas a que consideren la ampliación de los mandatos de organizaciones de las Naciones Unidas como la Oficina de las Naciones Unidas para África Occidental y el Sahel (UNOWAS), que tiene la responsabilidad de la diplomacia preventiva, los buenos oficios y la mediación política y los esfuerzos de facilitación en África Occidental y el Sahel. La UNOWAS también trabaja para consolidar la paz y la gobernanza democrática en los países que están saliendo de un conflicto o una crisis política, por lo que podría ser clave en este esfuerzo regional. Las Naciones Unidas también pueden considerar la posibilidad de alentar y

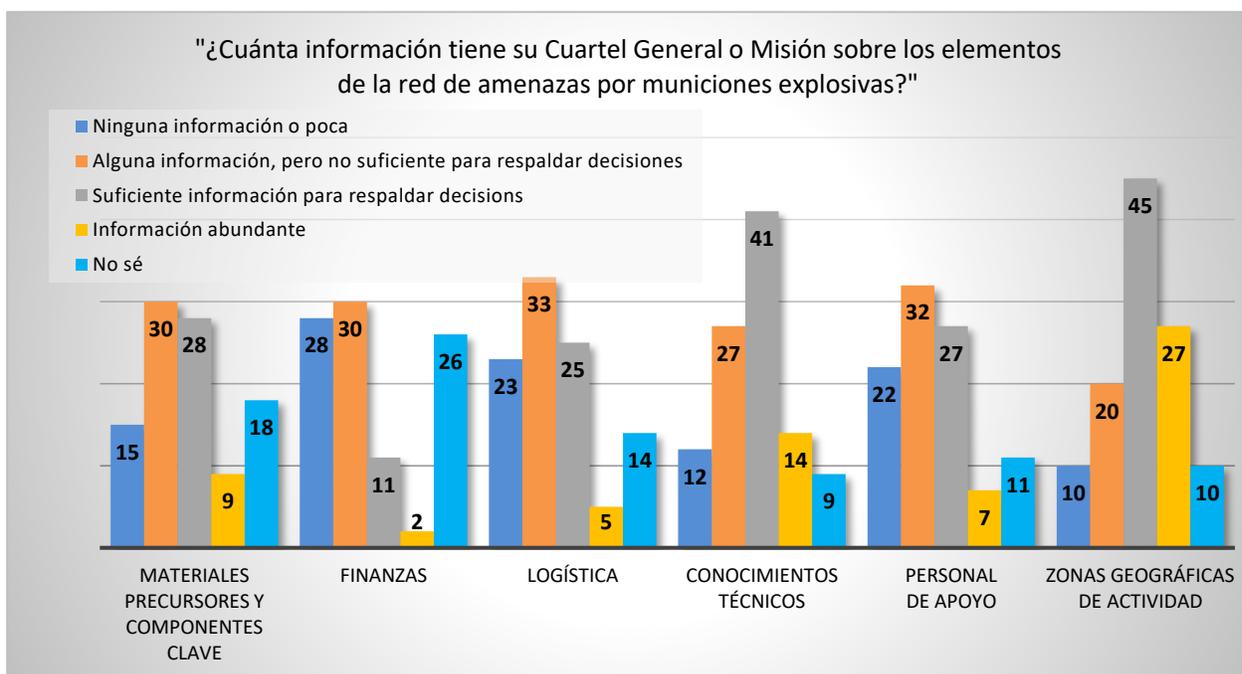
apoyar a organizaciones como la Unión Africana para que aborden de forma más concreta la creciente amenaza de las municiones explosivas y lo que la impulsa. La porosidad de las fronteras y el carácter regional de los grupos armados y sus redes de apoyo hacen que, aunque la amenaza de las municiones explosivas pueda estar localizada, sus raíces e influencias estén muy extendidas. Por tanto, los conceptos de desarticulación de las redes de municiones explosivas suelen estar enraizados en un enfoque regional. Aunque a menudo se hace hincapié en los beneficios potenciales de la degradación de las redes de municiones explosivas, puede ser fácil pasar por alto la dificultad de obtener los niveles necesarios de comprensión y ejecutar eficazmente un plan para lograr los efectos necesarios.

4.28 Las redes son, casi por definición, resilientes. Centrarse en los individuos dentro de las redes de municiones explosivas puede ser contraproducente. Como comentó un entrevistado: “Enjuiciar a las personas responsables de la adquisición, construcción o colocación de artefactos explosivos improvisados es como arar el mar”. Hubo una opinión generalizada de que la degradación efectiva de una red de municiones explosivas debe llevarse a cabo en paralelo a medidas políticas más amplias. La Misión necesita una comprensión más clara de qué actividades y métodos tienen más probabilidades de mitigar la amenaza de las municiones explosivas.

4.29 Aunque solo se obtendrán datos concretos sobre la eficacia de las actividades contra las redes regionales una vez que se inicie la actividad, algunas de las mayores lagunas ya son detectables. Mientras que el 73 % de los encuestados del examen estratégico independiente creía tener buena información sobre los lugares donde se producían incidentes con municiones explosivas, esta cifra se redujo al 42 % que creía tener información valiosa sobre los materiales y componentes precursores, y solo el 20 % creía saber lo suficiente sobre la financiación de las municiones explosivas.

4.30 Los encuestados del examen estratégico independiente dejaron claro que no recibían mucha información de los asociados regionales: solo el 17 % pensaba que recibía suficiente información o mejor de esta fuente, mientras que el 92 % de los encuestados estaba de acuerdo en que un mayor número de alianzas bilaterales y regionales ayudaría a mitigar la amenaza de las municiones explosivas. La Sede de las Naciones Unidas y los miembros los equipos de las Naciones Unidas en los países deberían facilitar y apoyar el acceso de las misiones a la información sobre las municiones explosivas de que disponen los asociados regionales.

Figura 21: Información sobre temas relativos a las redes de amenazas de las municiones explosivas⁶²



4.31 Entender las redes de las municiones explosivas es difícil. Un buen ejemplo es la tentativa de rastrear explosivos y componentes de artefactos explosivos improvisados encontrados en Malí. En 2019 y 2020, las autoridades malienses se incautaron de 825 cargas explosivas ilegales y 425 detonadores eléctricos en Bamako, que podrían haberse utilizado fácilmente para fabricar artefactos explosivos improvisados. La MINUSMA determinó que todos esos explosivos provenían de una sola fuente, una empresa minera de África Occidental. Esto ofrece una visión poco común de las rutas subregionales de suministro de componentes de municiones explosivas, y una mayor investigación podría dar lugar a un mayor conocimiento de la red, a avances significativos en la detección de los sistemas logísticos y de apoyo, y abrir la posibilidad de investigaciones penales de los individuos involucrados en el desvío. Algunas misiones tienen una redacción del mandato que permite el apoyo técnico directo. Todas las misiones pueden, y deben, utilizar el acuerdo de cooperación existente con INTERPOL para apoyar los esfuerzos de localización de armas y material. En los casos en que no se aplique, el Consejo de Seguridad **debería considerar la posibilidad de encomendar mayores esfuerzos de cooperación regional y transfronteriza en los casos de redes de municiones explosivas.** En consonancia con la Acción por el Mantenimiento de la Paz (A4P), los Estados Miembros deberían defender y promover un marco para controlar la importación de materiales utilizados en municiones explosivas contra el personal de las Naciones Unidas y la población civil. En este sentido, las Misiones deberían alentar a las **autoridades nacionales de las zonas con misiones de las Naciones Unidas a reforzar sus mecanismos de cooperación regional** para mejorar el intercambio transfronterizo de información y cooperación judicial a fin de hacer frente a las redes delictivas transnacionales.

⁶² Datos de la encuesta del estudio del examen estratégico independiente, 2021.

Conclusión

Coherente se define como “trabajar estrechamente y bien juntos”⁶³. En ese espíritu, el equipo del examen estratégico independiente llegó a la conclusión de que **la creciente amenaza de las municiones explosivas en muchas misiones de las Naciones Unidas requiere un enfoque más coherente**, tanto en lo que respecta a la protección de las personas de la manera más eficaz posible, sin dejar de cumplir los mandatos de las misiones, como en lo que respecta a abordar de manera proactiva las condiciones que conducen al uso de las municiones explosivas como arma.

Aunque el presente informe formula varias recomendaciones que consideramos prácticas y viables, algunas, en particular la recomendación de abordar los factores de inestabilidad que conducen al uso de municiones explosivas, requerirán una mayor investigación para determinar medidas factibles para alcanzar esos objetivos. El presente informe pretende ser un llamamiento a la acción basado en las recomendaciones que hemos presentado, con la esperanza de que sirva de voz a los miembros, increíblemente valientes, del mantenimiento de la paz, los componentes civiles y los asociados que se enfrentan a esta amenaza cada día en las misiones sobre el terreno. Reconocemos la labor ya realizada tras el informe Cruz, a través de A4P y esperamos que el presente informe ayude a aportar información para A4P Plus.

El éxito en el esfuerzo por reducir tanto el impacto como el uso de municiones explosivas requerirá liderazgo, recursos, capacidades y alianzas. Para adelantarse a esta amenaza en evolución, el *statu quo* **no es suficiente**. Esperamos sinceramente que las Naciones Unidas, con el apoyo de los Estados Miembros, se adapten para actuar de forma coherente contra esta amenaza y sigan salvando vidas.

⁶³ Diccionario en línea Merriam-Webster.

Anexo A**Recomendaciones, a**

La respuesta de las Naciones Unidas a la amenaza de las municiones explosivas

Examen estratégico independiente
23 de noviembre de 2021

Recomendaciones

1. El presente anexo contiene dos cuadros de recomendaciones. El cuadro 1 incluye las recomendaciones transversales enumeradas en el resumen, junto con los capítulos donde se pueden encontrar recomendaciones de apoyo y habilitación en el cuerpo principal del informe, además de un “titular” sugerido de cualquier acción de seguimiento. Las recomendaciones específicas para la MINUSMA, la MINUSCA y la MONUSCO figuran en el cuadro 2, con las mismas referencias al capítulo y al titular.
2. La aplicación de esas recomendaciones requiere integrar la perspectiva de género en la planificación para garantizar un enfoque amplio.

Cuadro 1: Recomendaciones transversales

Serie	Recomendación	Capítulo	Titular
Recomendación transversal 1: Establecer un esfuerzo regional de las Naciones Unidas para abordar los factores de inestabilidad que conducen al uso de municiones explosivas			
1.1	Crear un plan regional para contrarrestar la desinformación.	Capítulos 2 y 3	Sede de las Naciones Unidas, misiones
1.2	La Sede de las Naciones Unidas y los equipos de las Naciones Unidas en los países deberían facilitar y apoyar el acceso de las misiones a información sobre los artefactos explosivos improvisados de los asociados regionales en apoyo de la resolución 70/46 de la Asamblea General, de 2015, relativa a contrarrestar la amenaza que suponen los artefactos explosivos improvisados.	Capítulo 4	Sede de las Naciones Unidas, misiones
1.3	Las misiones deberían utilizar el acuerdo de cooperación existente con INTERPOL para apoyar las medidas de localización de armas y material.	Capítulo 4	Sede de las Naciones Unidas, misiones
1.4	El Consejo de Seguridad debería considerar la posibilidad de encomendar que se intensifiquen los esfuerzos de cooperación regional y transfronteriza para hacer frente a los factores de inestabilidad relacionados con las redes de municiones explosivas.	Capítulo 4	Consejo de Seguridad

1.5	Proporcionar capacidad técnica forense y de lucha contra las municiones explosivas a todas las misiones: considerar la creación de un laboratorio regional de nivel II de investigación forense y técnica para apoyar a las misiones regionales de las Naciones Unidas.	Capítulos 2, 3 y 4	Sede de las Naciones Unidas, Departamento de Apoyo Operacional
1.6	Las iniciativas de creación de capacidad deberían incluir el fortalecimiento de los mecanismos de cooperación regional para mejorar el intercambio de información transfronteriza y la cooperación judicial a fin de hacer frente a las redes delictivas transnacionales.	Capítulo 4	Departamento de Operaciones de Paz
Recomendación transversal 2: Ampliar, reforzar y mejorar la planificación y las operaciones integradas ante las municiones explosivas			
1.7	En las misiones con una amenaza de municiones explosivas, los requerimientos de información específicos deberían priorizar la obtención de información sobre la amenaza de las municiones explosivas.	Capítulo 3	Misiones
1.8	Las misiones con una amenaza de municiones explosivas deberían tratar de reducir la demanda de reabastecimiento logístico en tierra.	Capítulo 2	Misiones
1.9	Las misiones con una amenaza de municiones explosivas deberían asegurar que todo el personal de la misión se actualice periódicamente sobre la amenaza y, cuando sea pertinente, adoptar medidas para garantizar que las consideraciones sobre las municiones explosivas se incluyan en la aplicación de los mandatos de protección de los civiles.	Capítulo 2	Misiones
1.10	En la medida de lo posible, las misiones deberían integrar las capacidades de información civil a nivel de la misión con los medios de inteligencia, vigilancia y reconocimiento a nivel de la fuerza y con los medios terrestres y aéreos a nivel de sector y de unidad para mejorar la comprensión de las redes de colocación de artefactos explosivos improvisados y proporcionar información oportuna de protección para los civiles y el personal de mantenimiento de la paz.	Capítulo 3	Misiones, Departamento de Operaciones de Paz, Departamento de Apoyo Operacional
1.11	Las misiones deberían fomentar la aplicación de acuerdos de intercambio e integración de información a nivel local o sectorial para fomentar la confianza y un entendimiento compartido entre los componentes de la misión.	Capítulo 3	Misiones
1.12	Se recomienda que se amplíe la capacidad especializada de inteligencia, vigilancia y reconocimiento que actualmente tiene la MONUSCO a otras misiones.	Capítulo 3	Departamento de Operaciones de Paz

1.13	Las misiones, cuando proceda, deberían centrarse prioritariamente en la lucha contra la desinformación, incluyendo la creación de estrategias específicas basadas en la comprensión de la naturaleza y la eficacia de dichas campañas y la vulnerabilidad cambiante de una misión a la amenaza de las municiones explosivas.	Capítulo 2	Misiones
1.14	Para cubrir una carencia identificada en el porcentaje global de personal experimentado en materia de municiones explosivas, se debería evaluar que el personal militar y civil de información y análisis esté adecuadamente cualificado y experimentado antes de su despliegue.	Capítulo 3	Departamento de Operaciones de Paz, países que aportan contingentes y fuerzas de policía
1.15	Se debería ofrecer en la próxima actualización posible de la aplicación SAGE la interoperabilidad, incluida la transferencia automatizada de datos sobre municiones explosivas, entre el núcleo de Sistema de Gestión de Información para Actividades relativas a las Minas y SAGE.	Capítulo 3	Departamento de Apoyo Operacional
1.16	Intensificar y ampliar las medidas para hacer que SAGE sea la herramienta de conciencia situacional elegida respecto a las municiones explosivas en todas las Naciones Unidas.	Capítulo 3	Sede de las Naciones Unidas, misiones
1.17	Desarrollar la capacidad de SAGE para aceptar, identificar y proteger datos confidenciales sobre municiones explosivas, manteniendo al mismo tiempo el principio de transparencia por defecto, especialmente para la información que pueda salvar vidas.	Capítulo 3	Departamento de Apoyo Operacional
1.18	Las Naciones Unidas deberían considerar la posibilidad de ampliar los mandatos de organizaciones de las Naciones Unidas como la Oficina de las Naciones Unidas para África Occidental y el Sahel (UNOWAS), que tiene la responsabilidad de la diplomacia preventiva, los buenos oficios y la mediación política y los esfuerzos de facilitación en África Occidental y el Sahel.	Capítulo 4	Departamento de Operaciones de Paz/ Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz

Recomendación transversal 3: Colaborar políticamente para reforzar el sistema nacional de justicia penal en materia de municiones explosivas			
1.18	Las Misiones deberían utilizar sus buenos oficios para alentar a las autoridades nacionales a tener transparencia funcional en las investigaciones y enjuiciamientos en casos penales relacionados con las municiones explosivas, para que los respectivos componentes de la misión proporcionen apoyo técnico.	Capítulo 4	Misiones
1.19	La dirección de la misión debe abogar por dar prioridad a los casos penales relacionados con ataques con municiones explosivas.	Capítulo 4	Misiones
1.20	Las misiones deberían informar sobre los casos, hacer un seguimiento, supervisar y alertar cuando las instituciones nacionales no sean transparentes en la gestión de los casos, no solo en relación con los ataques contra el personal de mantenimiento de la paz, sino también en relación con los civiles, debido a la naturaleza indiscriminada de las municiones explosivas.	Capítulo 4	Misiones
1.21	Elaborar procedimientos sobre municiones explosivas específicos para cada misión a fin de apoyar a los países receptores para garantizar la rendición de cuentas por los delitos contra el personal de mantenimiento de la paz.	Capítulo 4	Misiones
1.22	Garantizar que las capacidades de recopilación o utilización de datos forenses y de investigación posterior a la explosión sobre municiones explosivas estén integradas en los departamentos policiales, judiciales y militares pertinentes.	Capítulo 4	Misiones
1.23	Considerar la posibilidad de aumentar la capacidad de la misión en materia de municiones explosivas, incluidos recursos presupuestarios, para reforzar el apoyo a las disposiciones de transporte y seguridad a las autoridades judiciales nacionales a fin de restablecer la presencia del Estado en las zonas con amenaza de municiones explosivas.	Capítulo 4	Misiones
1.24	Seguir reforzando las capacidades técnicas de la cadena de justicia penal y realizando mentorías sobre municiones explosivas para investigar y enjuiciar a los autores.	Capítulo 4	Misiones
Recomendación transversal 4: Revisar el papel y los recursos del UNMAS en las misiones con una amenaza emergente de municiones explosivas			
1.25	Para afinar las líneas de rendición de cuentas ante las municiones explosivas, la Sede de las Naciones Unidas y los dirigentes de las misiones deberían abordar cuestiones más amplias sobre qué funciones, responsabilidades y, sobre todo, qué condiciones deben cumplirse para pasar del UNMAS (apoyo a corto plazo para cubrir una carencia) a una respuesta más	Capítulo 3	Sede de las Naciones Unidas, misiones

	duradera y sostenible ante una amenaza emergente o establecida de municiones explosivas, con el objetivo particular de aclarar qué enfoques son necesarios para alcanzar las capacidades requeridas por los países que aportan contingentes.		
1.26	El UNMAS en la MINUSCA debería recibir recursos adicionales sobre municiones explosivas para ampliar temporalmente su programa de mejora de las capacidades de la fuerza.	Capítulo 3	Misión, Sede de las Naciones Unidas
1.27	Se debería revisar el papel del UNMAS para las misiones en transición, especialmente cuando se prevé que continúe el apoyo a las instituciones nacionales en materia de municiones explosivas.	Capítulo 3	Sede de las Naciones Unidas
1.28	La policía de las Naciones Unidas y el UNMAS deberían determinar la posición de política sobre el apoyo del UNMAS al despliegue de las unidades de policía constituidas y del personal de policía, y ejecutarla, dando prioridad a la MINUSMA.	Capítulo 3	Sede de las Naciones Unidas
Recomendación transversal 5: Reforzar el apoyo médico a las misiones			
1.29	La capacidad de supervivencia en incidentes relacionados con municiones explosivas y las capacidades médicas conexas deberían formar parte de la próxima revisión médica de las misiones de mantenimiento de la paz.	Capítulo 3	Sede de las Naciones Unidas
1.30	Las visitas previas al despliegue y la validación en el teatro de operaciones deberían determinar que la unidad cumple las normas médicas de las Naciones Unidas para la capacitación en primeros auxilios administrados por camaradas y las nuevas normas del Manual sobre el Equipo de Propiedad de los Contingentes y el botiquín de primeros auxilios administrados por camaradas.	Capítulo 3	Departamento de Operaciones de Paz
1.31	Cada misión debería contar con un helicóptero dedicado a la evacuación de bajas y dotado del equipo adecuado. Es esencial contar con un helicóptero garantizado en caso de necesidad de evacuar bajas.	Capítulo 3	Misiones, Departamento de Apoyo Operacional
1.32	Los contingentes uniformados deberían tener la capacidad de preparar lugares de aterrizaje de helicópteros sobre el terreno y de noche.	Capítulo 3	Países que aportan contingentes y fuerzas de policía, Oficina de Asuntos Militares

1.33	Se deberían evaluar la capacidad, la aptitud y la tasa de admisión de las instalaciones de nivel II de las misiones en cualquier examen futuro de la atención médica en el mantenimiento de la paz.	Capítulo 3	Sede de las Naciones Unidas
1.34	Las futuras actualizaciones del SAGE deberían considerar su idoneidad para incluir información médica.	Capítulo 3	Departamento de Apoyo Operacional
1.35	Se debería considerar la generación de capacidad quirúrgica de avance/móvil.	Capítulo 3	Departamento de Operaciones de Paz, Departamento de Apoyo Operacional
Recomendación transversal 6: Generar una mejor capacidad militar y de policía con hombres y mujeres cualificados			
1.36	Aumentar la dotación de personal de la Oficina de Asuntos Militares y de la División de Policía en la Sede de las Naciones Unidas para incluir las municiones explosivas y aumentar los conocimientos de inteligencia, vigilancia y reconocimiento.	Capítulo 3	Departamento de Operaciones de Paz
1.37	Revisar las declaraciones de necesidades de las unidades uniformadas que operan en un entorno de amenaza por municiones explosivas a fin de garantizar la preparación para responder a cualquier aumento de las tareas de búsqueda y detección. Revisar las declaraciones de necesidades de las unidades militares y policiales para garantizar la capacidad de investigación posterior a la explosión y de investigación de la escena, así como el equipo de contramedidas electrónicas.	Capítulo 3	Departamento de Operaciones de Paz, Departamento de Apoyo Operacional, países que aportan contingentes y fuerzas de policía
1.38	Generar oficiales de Estado Mayor y agentes de policía no pertenecientes a unidades constituidas con experiencia en la lucha contra los artefactos explosivos improvisados para reforzar la capacidad del cuartel general de la misión.	Capítulo 3	Departamento de Operaciones de Paz, países que aportan contingentes y fuerzas de policía

1.39	Garantizar que la capacitación previa al despliegue para los países que aportan contingentes y fuerzas de policía se optimiza para la amenaza de municiones explosivas específica de la misión.	Capítulo 3	Departamento de Operaciones de Paz, misiones, países que aportan contingentes y fuerzas de policía
1.40	Reforzar los procesos de evaluación del desempeño del personal uniformado existentes en relación con las municiones explosivas.	Capítulo 3	Departamento de Operaciones de Paz, misiones, países que aportan contingentes y fuerzas de policía
1.41	Garantizar que los contingentes desplegados lleven a cabo una capacitación en materia de concienciación sobre los peligros de las municiones explosivas y la búsqueda y detección según las normas de las Naciones Unidas antes de llegar a la misión para acortar los requisitos de capacitación tras su despliegue o en la misión.	Capítulo 3	Países que aportan contingentes y fuerzas de policía, Departamento de Operaciones de Paz
1.42	Los detectores de radar de penetración en el suelo, en lugar de los detectores de metales, deberían ser el requisito por defecto del equipo manual de detección para los equipos de búsqueda y detección y eliminación de municiones explosivas.	Capítulo 3	Países que aportan contingentes y fuerzas de policía, Sede de las Naciones Unidas
1.43	Desarrollar una capacidad especializada para las municiones explosivas relacionada con la policía de las Naciones Unidas en las misiones sobre el terreno que se enfrentan a la amenaza de las municiones explosivas y dar el apoyo necesario de la Sede de las Naciones Unidas.	Capítulo 2	Países que aportan contingentes, Sede de las Naciones Unidas

1.44	Aumentar la concienciación cultural durante la capacitación previa al despliegue (o durante la capacitación en la misión) para mejorar la implicación comunitaria relacionada con las municiones explosivas.	Capítulo 1	Departamento de Operaciones de Paz, países que aportan contingentes
1.45	Aumentar la capacitación lingüística del personal uniformado en el idioma "local" durante la capacitación previa al despliegue para facilitar la implicación comunitaria relacionada con las municiones explosivas y las tareas de protección de los civiles, cuando proceda.	Capítulos 1 y 2	Países que aportan contingentes y fuerzas de policía
1.46	Aumentar el número de traductores en los contingentes desplegados a fin de facilitar la implicación comunitaria relacionada con las municiones explosivas y las tareas de protección de los civiles, cuando proceda.	Capítulos 1 y 2	Misiones, países que aportan contingentes y fuerzas de policía
1.47	Aumentar la disponibilidad operacional de los vehículos de blindaje antiminas de los países que aportan contingentes y fuerzas de policía seleccionados.	Capítulo 3	Departamento de Operaciones de Paz, Departamento de Apoyo Operacional, países que aportan contingentes y fuerzas de policía

**Recomendación transversal 7:
Política y doctrina**

1.48	Elaborar una estrategia de mitigación de la amenaza de las municiones explosivas en todo el sistema de las Naciones Unidas y un marco de coordinación para abordar la creciente amenaza de las municiones explosivas y promover una respuesta coherente. Los elementos podrían incluir: política coordinada, doctrina, documentos de apoyo, intercambio de información, presentación de informes, "degradación" de la red, entre otras cuestiones y enfoques.	Capítulo 1	Sede de las Naciones Unidas
------	---	------------	-----------------------------

1.49	Revisar el Manual sobre el Equipo de Propiedad de los Contingentes para aumentar la reserva operacional y el factor por actos hostiles para las misiones con amenaza de municiones explosivas y los requisitos de equipo de búsqueda y detección y eliminación de municiones explosivas.	Capítulo 1	Departamento de Apoyo Operacional
------	--	------------	-----------------------------------

Cuadro 2 Recomendaciones para las misiones

Serie	Recomendación	Capítulo	Titular
Recomendaciones para la Misión - MINUSMA			
La Misión debería:			
2.1	Mantener sus niveles actuales de medidas de mitigación de las municiones explosivas para hacer frente a esta amenaza y centrarse en la integración de su respuesta en toda la gama de sus capacidades civiles y militares para hacer frente a la amenaza de la manera más amplia posible, ampliando la respuesta más allá de la protección de la fuerza militar.	Capítulo 3	Misión
2.2	Crear un grupo de trabajo nacional/de la Misión sobre las municiones explosivas.	Capítulo 3 y anexo B	Misión
2.3	Alentar al Gobierno de Malí a iniciar un diálogo con los grupos armados no signatarios para abordar los agravios y reconocer las motivaciones para utilizar municiones explosivas.	Capítulo 4 y anexo B	Misión
2.4	Mejorar o crear métodos para comunicarse con la población local que es víctima de la amenaza de las municiones explosivas. Reforzar los auxiliares de enlace comunitario y la protección de los civiles.	Capítulos 2 y 4	Misión
2.5	Trabajar con la Sede de las Naciones Unidas para aumentar la disponibilidad operacional de los vehículos de blindaje antiminas de determinados países que aportan contingentes y fuerzas de policía.	Capítulo 3	Misión
2.6	Recurrir a expertos en municiones explosivas asignados a la Misión que puedan analizar las tendencias para apoyar a las Juntas de Investigación y considerar la posibilidad de aumentar el personal de las Juntas.	Capítulos 3 y 4	Misión
2.7	Seguir reforzando la capacidad de investigación forense de la Misión sobre las municiones explosivas.	Capítulos 3 y 4	Misión
2.8	Seguir reduciendo las demandas logísticas de las bases remotas, en particular examinando rutas alternativas para reducir la amenaza de las municiones explosivas.	Capítulo 3	Misión
2.9	Investigar más a fondo por qué algunas unidades militares sufren menos bajas o incidentes por municiones explosivas.	Capítulo 3	Misión

2.10	Supervisar y evaluar cuidadosamente el aumento de la actividad de los asociados bilaterales seleccionados para detectar acciones que podrían aumentar el uso de municiones explosivas.	Capítulos 3 y 4	Misión
------	--	-----------------	--------

Recomendaciones para la Misión - MINUSCA

2.11	Se debería reforzar el apoyo del UNMAS a la MINUSCA y dotarlo de los recursos adecuados para proporcionar capacitación adicional en la Misión en materia de búsqueda y detección y eliminación de municiones explosivas para mejorar la capacidad de la Fuerza.	Capítulo 3	Misión
2.12	Se debería revisar el requisito de entregar equipos de contramedidas electrónicas a los equipos de búsqueda y detección y eliminación de municiones explosivas en la MINUSCA.	Capítulo 3	Misión
2.13	Garantizar que la gobernanza y la gestión de la mitigación de la amenaza de las municiones explosivas sean asumidas por el liderazgo de la Misión y refuercen un proceso nacional a través de una estrategia integral, que defina las funciones y responsabilidades de todos los componentes pertinentes de la Misión, además de las de la Fuerza y del UNMAS.	Capítulo 4	Misión
2.14	Reforzar la capacidad de análisis y evaluación de la seguridad, incluida la evaluación de quién emplea municiones explosivas, cuáles son las fuentes de material precursor de municiones explosivas y dónde se encuentran las fuentes.	Capítulo 3	Misión
2.15	Colaborar políticamente a nivel del Representante Especial del Secretario General y a través de la Fuerza con las autoridades nacionales para permitir los vuelos nocturnos, especialmente para evacuación de bajas y prácticas y cualificación de la tripulación.	Capítulo 3	Misión
2.16	Realizar simulacros de evacuación de bajas diseñados en torno a incidentes con municiones explosivas con numerosas bajas y revisar el plan de evacuación de acuerdo con los resultados del simulacro.	Capítulo 3	Misión
2.17	Considerar la posibilidad de aumentar la capacidad de atención traumatológica en el oeste.	Capítulo 3	Misión
2.18	Colaborar políticamente a nivel de Representante Especial del Secretario General o superior para abordar las violaciones del acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas y las amenazas de determinados asociados bilaterales (en relación con la respuesta a la amenaza de las municiones explosivas y el cumplimiento de los mandatos de protección de los civiles).	Capítulos 2 y 4 y anexo B	Misión
2.19	Utilizar la capacidad existente del equipo de búsqueda y detección /eliminación de municiones explosivas para recuperar el acceso en el sector oeste para dar cumplimiento al mandato de la Misión y de los organismos, fondos y programas.	Capítulos 2 y 3	Misión

2.20	Considerar la posibilidad de un despliegue limitado de vehículos de blindaje antiminas, siempre y cuando la movilidad lo permita.	Capítulo 3	Misión
2.21	Aumentar la mentoría del UNMAS a los equipos de búsqueda y detección y eliminación de municiones explosivas, en particular en la recogida de pruebas.	Capítulo 3	Misión
2.22	Desplegar equipos de eliminación de municiones explosivas de los países que aportan contingentes en las zonas con amenaza de municiones explosivas para apoyar la lucha contra las municiones explosivas, y no solo para la protección de la fuerza.	Capítulo 3	Misión
2.23	Considerar los mejores medios para adquirir y equipar los equipos de búsqueda y detección a corto plazo a fin de satisfacer las necesidades emergentes hasta que los países que aportan contingentes y fuerzas de policía puedan proporcionar su propio equipo y capacitación. El UNMAS o las fuentes bilaterales serían opciones.	Capítulo 3	Misión
2.24	Aumentar las capacidades de inteligencia preventiva del mantenimiento de la paz y de investigación, como la investigación posterior a la explosión y la creación de un laboratorio de investigación de nivel I, para añadir valor a las respuestas proactivas y reactivas de la Misión. Considerar un equivalente a la capacidad avanzada de inteligencia, vigilancia y reconocimiento de la MONUSCO para obtener una notificación anticipada de las amenazas.	Capítulo 3	Misión
2.25	Las interacciones a nivel de Misión o de la sede de las Naciones Unidas con las autoridades nacionales de la República Centroafricana deberían utilizar la creación de capacidad de lucha contra las municiones explosivas y de gestión de armas y municiones como un punto de diálogo no conflictivo y deberían considerar la posibilidad de proponer la cooperación en estas cuestiones como puntos de entrada para futuras conversaciones.	Capítulo 4	Misión
2.26	Establecer una metodología para enseñar a evaluar la amenaza de las municiones explosivas para la realización de movimientos en tierra.	Anexo B	Misión
2.27	Continuar con el compromiso político para acceder al sector oeste y hacer frente a la amenaza de las municiones explosivas.	Anexo B	Misión

Recomendaciones para la Misión - MONUSCO

2.28	Se debería reforzar el apoyo del UNMAS a la MONUSCO y dotarlo de los recursos adecuados para proporcionar capacitación adicional en la Misión en materia de búsqueda y detección y eliminación de municiones explosivas para mejorar la capacidad de la Fuerza.	Capítulo 3	Misión
2.29	Se debería revisar el requisito de entregar equipos de contramedidas electrónicas a los equipos de búsqueda y detección y eliminación de municiones explosivas.	Capítulo 3	Misión
2.30	Garantizar que la gobernanza y la gestión de la lucha contra las municiones explosivas sean asumidas por la dirección de la Misión, con funciones y responsabilidades claras, y	Anexo B	Misión

	ampliarlas para garantizar un flujo de información bidireccional positivo, incluyendo la Brigada de Intervención de la Fuerza y el Nodo de Beni.		
2.31	Reforzar la educación del UNMAS sobre el riesgo de las municiones explosivas para las FARDC, la Policía Nacional Congolesa y la población local.	Capítulo 4	Misión
2.32	Reforzar la sensibilización de la población local sobre la amenaza de las municiones explosivas también a través de proyectos y programas periódicos de policía de proximidad.	Capítulo 4	Misión
2.33	Examinar, como medida proactiva, las medidas actuales de protección de la Fuerza y las medidas de seguridad con el Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas, la policía de las Naciones Unidas y el UNMAS (en apoyo) para garantizar que se aplican las medidas de mitigación de la amenaza de las municiones explosivas. Poner en marcha el plan de apoyo de la Misión contra la amenaza de las municiones explosivas en Beni.	Capítulo 4 y anexo B	Misión
2.34	Hacer simulacros de evacuación de bajas diseñados en torno a incidentes con municiones explosivas con numerosas bajas. Considerar la posibilidad de aumentar la capacidad de atención traumatológica y revisar el plan de evacuación de bajas de acuerdo con los resultados del simulacro.	Capítulo 3	Misión
2.35	Revisar la declaración de necesidades de las unidades de las compañías solicitada en materia de eliminación de municiones explosivas, para asegurar que proporciona suficiente capacidad (equipo, capacitación, despliegue).	Capítulo 3	Misión
2.36	Aumentar la capacidad y los recursos del UNMAS para incrementar la capacidad del Centro Congolés de Acción contra las Minas (CCLAM) para detectar y eliminar las municiones explosivas. Establecer un programa especial de capacitación en eliminación de municiones explosivas para reforzar las entidades de investigación de la justicia militar.	Capítulo 3 y anexo B	Misión
2.37	Iniciar un diálogo con el Gobierno para dar prioridad a la investigación, el enjuiciamiento y la resolución de las amenazas de las municiones explosivas.	Capítulos 3 y 4 y anexo B	Misión
2.38	Reforzar los aspectos relativos a las municiones explosivas de la inteligencia en el mantenimiento de la paz y seguir desarrollando el uso de los activos de inteligencia, vigilancia y reconocimiento para contrarrestar la amenaza de las municiones explosivas.	Capítulo 3 y anexo B	Misión

Anexo B**Informes posteriores a las visitas proporcionados por el equipo del examen estratégico independiente a los directivos de la Misión**

La respuesta de las Naciones Unidas a la amenaza de las municiones explosivas
Examen estratégico independiente
23 de noviembre de 2021

Informe posterior a la visita proporcionado por el equipo del examen estratégico independiente a los directivos de la MINUSMA**Reunión de información, examen de la actividad y recopilación de datos**

1. Durante la fase de estudio sobre el terreno en Malí, entre el 26 de septiembre y el 13 de octubre de 2021, el equipo del examen estratégico independiente llevó a cabo 42 actividades distintas, centradas en el personal directivo superior de la MINUSMA y los componentes de la Misión, además de incluir a partes interesadas más amplias, como el equipo de las Naciones Unidas en el país, la comunidad humanitaria, la Misión de Formación de la Unión Europea y otros agentes externos. El equipo del examen estratégico independiente también pudo desplegarse en Mopti y Doentza, en el sector central, en Gao (en el sector este) y Kidal (en el sector norte), para realizar observaciones y colaborar con las oficinas sobre el terreno, los cuarteles generales de los sectores y las unidades uniformadas. En el Cuartel General de la Misión, el equipo del examen estratégico independiente realizó entrevistas y mesas redondas tanto por divisiones como por esferas temáticas. Las aportaciones principales procedieron de los directivos de la Misión, el UNMAS, la Fuerza, el Director de Apoyo a la Misión, la protección de los civiles, la policía de las Naciones Unidas, el Centro Mixto de Análisis de la Misión, el Centro Conjunto de Operaciones y la Junta de Investigación, entre otros. Esta actividad se apoyó en un examen de los documentos de la MINUSMA y de las políticas de la Sede de las Naciones Unidas, así como en la aportación de la MINUSMA a la encuesta del examen estratégico independiente.

2. En general, el examen estratégico independiente llegó a la conclusión de que **la MINUSMA tiene una amenaza de municiones explosivas madura y muy alta, con el potencial de aumentar aún más; la mitigación de las amenazas ha mejorado para el personal de mantenimiento de la paz, pero los civiles siguen siendo extremadamente vulnerables**. Los ataques basados en municiones explosivas han experimentado un aumento constante, de 77 en 2014 a 170 en 2020 (137 solo en los ocho primeros meses de 2021). Los objetivos son tanto el personal de la MINUSMA, como las Fuerzas de Defensa y de Seguridad Malienses, las fuerzas internacionales y los civiles; el número de bajas mortales relacionadas con las municiones explosivas entre el personal de mantenimiento de la paz ha disminuido desde un máximo de 23 en 2016, principalmente debido a la mejora de las medidas de mitigación, pero los civiles siguen siendo extremadamente vulnerables a sufrir lesiones graves o a morir a causa de los ataques con municiones explosivas. La Misión debería seguir intensificando sus esfuerzos en materia de alerta temprana y respuesta rápida para aumentar un enfoque más proactivo a fin de hacer frente a las amenazas, en particular contra la población.

3. El equipo del examen hizo varias observaciones específicas que pueden apoyar los próximos pasos de la MINUSMA y la Sede de las Naciones Unidas para abordar la amenaza de las municiones explosivas en Malí.

- **Reunión y gestión de información.** A pesar de que la MINUSMA posee capacidades de análisis, la falta de una reunión fiable y oportuna de información sobre el terreno dificulta enormemente la capacidad de la Misión para detectar las amenazas a la seguridad del personal de las Naciones Unidas y no ha logrado establecer una capacidad de alerta temprana. Esto se explica fácilmente por el tamaño de Malí, el difícil acceso a la mayoría de las zonas afectadas por las actividades terroristas y la baja densidad de población. El resultado es la imposibilidad de recoger inteligencia de fuentes humanas utilizando las capacidades clásicas de la Misión, que comprometería inmediatamente a cualquiera de sus contactos,

exponiéndolos a represalias mortales por parte de los grupos armados terroristas. La reunión, el intercambio y la gestión de la información deben formar parte de un enfoque integrado de la Misión; se observa el uso del Sistema Geoespacial de Conciencia Situacional y del Sistema de Gestión de Información para Actividades relativas a las Minas para proporcionar “una sola versión de la verdad” y se apoya plenamente, y existe un flujo eficaz y cohesionado de información pertinente entre las Divisiones, la Fuerza y la policía de las Naciones Unidas sobre la amenaza de las municiones explosivas y su impacto en el personal de las Naciones Unidas, así como en las comunidades locales, en particular en los sectores, facilitado por los Centros Conjuntos de Operaciones regionales. Sin embargo, el equipo del examen estratégico independiente observó varios casos en los que información crítica sobre las municiones explosivas no llegaba a quienes la necesitaban para protegerse. Para mejorar el flujo y la rapidez de la información existente será necesario un enfoque organizativo y un riguroso cumplimiento de los procedimientos de comunicación de emergencia que tengan en cuenta las sensibilidades de las partes interesadas, junto con medidas sólidas de transparencia para mejorar la protección. Junto a esto, las medidas adicionales de recogida de información deben integrarse en un sistema coherente que proporcione un cuadro completo de la amenaza de las municiones explosivas para la Misión. Estas deberían incluir métodos existentes, como los auxiliares de enlace comunitario y la información obtenida por los componentes de derechos humanos y de desarme, desmovilización y reintegración, así como por las iniciativas del UNMAS de extensión educativa sobre los riesgos, pero también medidas potencialmente más activas; se podría considerar un equivalente a las capacidades avanzadas de inteligencia, vigilancia y reconocimiento de la MONUSCO.

- **La capacidad de inteligencia activa es inexistente** en la Misión y requiere personal y equipo adecuados para prevenir o evitar incidentes con municiones explosivas, lo que también ayudaría a evitar los ataques de fuego directo o indirecto, etc. Esta estructura podría estar dotada adecuadamente de capacidad de inteligencia de señales (SIGINT) y de inteligencia de fuentes humanas para el mantenimiento de la paz, que es una perspectiva realista en la MINUSMA para mejorar la protección y la comprensión de la amenaza de las municiones explosivas, pero para lograrlo, deberían establecerse protocolos claros para el uso de la información y todos los elementos de recogida de información de la misión deben contribuir a ello, incluidos los auxiliares de enlace comunitario. Esto podría incluir la intensificación de las campañas de divulgación a través de las actividades de la policía de proximidad comunitaria (INFOUNIT). La obtención y el uso eficaz de la información sobre las amenazas de las municiones explosivas también requiere un enfoque regional; la Sede de las Naciones Unidas debería proporcionar el marco, la autoridad y el apoyo para que la Misión seleccione las actividades para la mitigación eficaz de la amenaza de las municiones explosivas para las que sería beneficioso contar con memorandos de entendimiento oficiales, negociar con los asociados y ponerlos en marcha. Además, se sugiere concertar la realización de las capacidades de recogida de inteligencia subcontratadas con una empresa privada específica con experiencia y larga presencia y operaciones en Malí. Esto mantendría una red autónoma de recogida de información directamente de la población, que funcione de forma aislada con un sistema de pago indirecto por motivos de seguridad. Proporcionaría una capacidad de información en tiempo real que no existe hasta ahora y que deja a la Misión ciega ante la mayoría de las amenazas que se desarrollan sobre el terreno. Por último, la utilización de la información forense y técnica requiere recursos adicionales en el laboratorio L2 de Bamako, así como un proceso más sólido que garantice la consistencia de la entrega de pruebas “creíbles” en este centro.
- **Tener un impacto en las redes de municiones explosivas.** Encontrar una forma eficaz de abordar las redes de municiones explosivas requiere establecer un entendimiento común entre todas las partes interesadas a lo largo del nexo entre el mantenimiento de la paz, la seguridad, la asistencia humanitaria y el desarrollo. El término “atacar la red”, utilizado ampliamente por los países que aportan contingentes y fuerzas de policía a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), puede crear una reacción adversa entre las principales partes interesadas, desde el Consejo de Seguridad hacia abajo, que consideran esta actividad exclusivamente cinética y fuera del ámbito de las Naciones Unidas. Utilizar la terminología de las Naciones Unidas “degradar la red”, junto con una comprensión clara y generalizada de que la fuerza letal es solo una de las muchas opciones, incluyendo el diálogo, la presión financiera, la interdicción de material y muchas más que pueden aplicarse para reducir la eficacia y la

probabilidad de los ataques con municiones explosivas. No está del todo claro si la MINUSMA dispone de información suficiente para poder **degradar la red de municiones explosivas**, pero sí es cierto que la Misión no puede entender ni afectar a la red con la información que posee en su configuración actual. Para llevar a cabo toda la gama de actividades para “degradar la red”, sería necesario modificar los mandatos de las Naciones Unidas. Esa modificación permitiría aislar de forma más eficaz los componentes de las redes y centrarse en las vulnerabilidades de los grupos armados.

- **Preparación de los países que aportan contingentes y fuerzas de policía.** Para garantizar una actuación eficaz, los países que aportan contingentes y fuerzas de policía deben incorporar las normas de desempeño de las Naciones Unidas (municiones explosivas, médicas, inteligencia en el mantenimiento de la paz) en una fase temprana de su ciclo de capacitación previa al despliegue y preparación. Aunque las declaraciones de necesidades de las unidades y el Manual sobre el Equipo de Propiedad de los Contingentes se han actualizado con requisitos de capacidad más efectivos, hay casos en los que los países que aportan contingentes y fuerzas de policía no han cumplido plenamente esos requisitos; esto ha dado lugar a la necesidad de capacitación adicional una vez en la Misión, que normalmente tiene que hacer el UNMAS. Como parte de la solución de este problema, la Sede de las Naciones Unidas debería examinar el proceso de visitas previas al despliegue para garantizar que se disponga de los conocimientos necesarios de expertos para evaluar las siguientes capacidades: municiones explosivas, capacidad médica, inteligencia en el mantenimiento de la paz, capacidad de búsqueda y detección y evacuación de bajas a fin de identificarlas antes y permitir que los países que aportan contingentes y fuerzas de policía mejoren antes del despliegue. Los equipos de búsqueda y detección son un elemento clave de la capacidad de lucha contra las municiones explosivas; para algunas unidades, la capacitación del UNMAS en la Misión es la primera vez que se presenta capacitación a los efectivos y se considera que son “operacionalmente ineficaces” hasta que se capacitan, y para mejorar esas competencias la Fuerza debe realizar capacitación periódica con los equipos de apoyo de eliminación de municiones explosivas para mejorar sus competencias, ganar experiencia y mejorar la integración con este importante multiplicador de fuerza. La sección U7 (capacitación) del Cuartel General de la Fuerza debería coordinar y garantizar que esos programas diseñados mediante las lagunas de capacitación detectadas se sigan y se actualicen continuamente, como se está haciendo actualmente. Se debería ampliar el apoyo a la capacitación de los países que aportan contingentes y fuerzas de policía por parte del UNMAS para garantizar que los equipos de búsqueda y detección reciban un curso de actualización después de 6 meses. Se debería seguir manteniendo y evaluando la capacitación semanal y mensual de evacuación de bajas. Además, la policía de la MINUSMA y el UNMAS deberían aumentar el número de miembros capacitados en búsqueda y detección de las unidades de policía constituidas para permitir más rotaciones de descanso y reposición y ampliar la capacidad de las unidades de policía constituidas. Para que las unidades de policía constituidas estén mejor preparadas y equipadas para mitigar la amenaza de las municiones explosivas, es fundamental una rápida implementación de la declaración de necesidades de las unidades revisada, que aborde la falta de vehículos blindados de transporte de personal y la falta de capacidad y equipamiento para búsqueda y detección. Debería establecerse un programa de capacitación previa al despliegue para las unidades de policía constituidas en relación con la amenaza de las municiones explosivas. La Fuerza y la policía deberían permanecer alertas y prepararse para una posible evolución de la amenaza de las municiones explosivas o un cambio de dirección, como el uso de lanzacohetes portátiles o sistemas de fuego indirecto, siempre y cuando la Fuerza reduzca la eficacia del actual *modus operandi* de ataque de los grupos armados terroristas. Una buena reunión de información por parte de la U2 y de la Célula de Análisis de la policía de las Naciones Unidas será un componente clave para seguir el ritmo de las intenciones de los grupos armados terroristas.
- **Papel del UNMAS.** El UNMAS en Malí es un eje integral de las medidas de mitigación de las amenazas de municiones explosivas y la eliminación de municiones explosivas de toda la Misión. Las actividades de capacitación y mentoría del UNMAS abarcan toda la gama de competencias requeridas, desde la concienciación sobre el peligro de los explosivos, la búsqueda y detección hasta los equipos especializados en eliminación de municiones explosivas; la gestión de la principal fuente de datos y análisis sobre amenazas de explosivos; el desarrollo de la capacidad nacional; y la integración en los

procesos operacionales clave de la Misión y de la fuerza proporciona a la MINUSMA una capacidad fundamental de multiplicador de fuerza. El equipo del examen estratégico independiente sugiere que, con su ventaja comparativa y su experiencia técnica, el UNMAS se incluya en los comités y subcomités de seguimiento de los acuerdos de paz pertinentes, especialmente en los subcomités de seguridad, para abogar por las responsabilidades de las diferentes partes en cuanto a la concienciación y mitigación de los riesgos que plantean las municiones explosivas. El UNMAS también proporciona la continuidad de la presencia necesaria para garantizar que esas funciones cruciales perduren y mejoren continuamente. El equipo del examen estratégico independiente quedó impresionado por el enfoque y la capacidad de respuesta del equipo del UNMAS en Malí en este sentido, y se pregunta: ¿hasta qué punto debería la Misión confiar en el UNMAS para “llenar este vacío”? Este nivel de esfuerzo menoscaba otras actividades que entran dentro del mandato y la experiencia del UNMAS, posiblemente difumine las líneas de responsabilidades y rendición de cuentas entre los componentes de la Misión y cree una dependencia del UNMAS entre el resto de la Misión a largo plazo que estaba destinada a cubrir una deficiencia a corto plazo. Los dirigentes de la Misión y la Sede de las Naciones Unidas deberían abordar la cuestión más amplia: ¿qué funciones, responsabilidades y limitaciones debe tener la respuesta del UNMAS ante una amenaza emergente o establecida de municiones explosivas? En el caso de que se prevean funciones o tareas adicionales para el UNMAS, estas se deberán reforzar adecuadamente con personal y recursos.

- **Planificación operacional y vulnerabilidad de los convoyes.** Los convoyes de suministro logísticos son una de las principales vulnerabilidades de la MINUSMA ante la amenaza de municiones explosivas. Para mejorar la protección de los convoyes, aumentar las capacidades de escolta de los convoyes, mejorar la inteligencia en el mantenimiento de la paz, incluyendo la inteligencia aérea antes de los movimientos de los convoyes, es esencial un proceso de planificación más exhaustivo y disciplina de los conductores civiles. Se debería considerar el uso de capacidades de “paquetes de desminado de rutas” a medida o el despliegue de fuerzas adicionales para el desminado de rutas, pero esto requeriría muchos recursos y también tendría desventajas operacionales. Las medidas de mitigación alternativas ofrecen soluciones atractivas; por ejemplo, reforzar las iniciativas de la Misión para disminuir el número de convoyes necesarios, reduciendo las demandas logísticas mediante métodos alternativos, como la energía solar, maximizando el uso de recursos locales, creando rutas logísticas alternativas (cuando sea factible), continuando con la búsqueda de campamentos e infraestructuras más eficientes, y maximizando el uso de la logística aérea. Todo ello contribuiría a reducir las grandes necesidades logísticas, que son el objetivo más frecuente de las municiones explosivas.
- **Medidas políticas y protección de los civiles.** La medida más eficaz para mitigar la amenaza de las municiones explosivas que encontró el equipo del examen estratégico independiente durante el estudio fue la concertación de acuerdos comunitarios de paz y reconciliación con la mediación de la MINUSMA y sus asociados, como los acuerdos de paz negociados en Koro Cercle, sector centro, desde el tercer trimestre de 2020. Sin embargo, es importante aplicarlos de manera coherente con la actividad más amplia de la Misión y la política de las Naciones Unidas. La ejecución eficaz de la protección de los civiles también depende de la interacción con las “comunidades asediadas” y de la conciliación de su necesidad de seguridad (y la concertación de acuerdos tácitos con los grupos armados para su “protección”) con la necesidad de información precisa a través de medios confidenciales para garantizar la seguridad del personal, así como la realización segura de las actividades de la Misión; intensificar los esfuerzos, en colaboración con las autoridades nacionales, sobre el retorno y el restablecimiento sostenible de la autoridad estatal. Como parte de esto, la MINUSMA debería **abogar ante las autoridades nacionales** por su interacción con todos los elementos perturbadores de la paz; se debería considerar la posibilidad de imponer sanciones (obviamente un **embargo de armas**). La Misión también puede colaborar con las autoridades nacionales en proyectos de pavimentación de carreteras (si es factible), como el que, según se informa, está financiando la Unión Europea, que podría reducir los incidentes con municiones explosivas y proporcionar al mismo tiempo beneficios socioeconómicos más amplios.

- **Desinformación y lucha contra la desinformación.** El uso de la **desinformación para abrir una brecha entre el personal de las Naciones Unidas y la población** incluye informes de que la MINUSMA y las operaciones antiterroristas francesas han colocado municiones explosivas para perjudicar a los grupos armados no signatarios y han afectado a la población. Aparte de la emisión por parte de la Misión de mensajes de interés público contra las minas, preparados por la División de Comunicación Estratégica e Información Pública, y de la difusión de la labor del UNMAS en producciones radiofónicas y multimedia, no se observó una capacidad contra la desinformación de la MINUSMA para disminuir la campaña de desinformación. Por tanto, la Misión podría considerar la posibilidad de añadir la capacidad de lucha contra la desinformación a la estructura de inteligencia en estrecha coordinación con las respectivas oficinas civiles de la Misión.
- **Rendición de cuentas.** La impunidad es una de las causas fundamentales de la desconfianza de la población local hacia las autoridades malienses, incluidas sus fuerzas nacionales de defensa y seguridad, lo que en ocasiones no deja a la población local otra opción que confiar en los grupos extremistas para su protección. Aunque las autoridades malienses parecen estar dispuestas a abordar los casos relacionados con los ataques con municiones explosivas contra el personal de mantenimiento de la paz, la Misión y otras partes interesadas todavía deben realizar importantes esfuerzos de creación de capacidad para construir la cadena de justicia penal nacional a fin de que los implicados en los ataques con municiones explosivas rindan cuentas de acuerdo con la resolución 2589 (2021) del Consejo de Seguridad. Desde 2017, se han juzgado 176 casos, 143 han sido condenados y 33 absueltos. Al menos algunos de ellos estaban relacionados con las municiones explosivas. Aunque el mandato parece dar suficiente margen para abordar la lucha contra la impunidad, **se requiere una mayor promoción política para impulsar una mayor transparencia y una mayor voluntad política por parte de las autoridades malienses**; esto se podría hacer desde la Misión, pero tiene más posibilidades de que sea eficaz si se hace igualmente desde la Sede de las Naciones Unidas. En el ámbito judicial local, es fundamental que la Misión presione a las autoridades malienses para que utilicen los informes de las pruebas para el enjuiciamiento. Esto deberá incluir la capacitación y la mentoría de las autoridades judiciales y policiales malienses en la explotación y el uso de esas pruebas técnicamente complejas en las actuaciones judiciales. Con el tiempo, será necesario crear una capacidad efectiva de lucha contra las municiones explosivas maliense (Fuerzas Armadas Malienses y Policía Nacional Maliense) para asumir la responsabilidad de las operaciones de eliminación de municiones explosivas. Se debería considerar la manera de dar forma a los requisitos de esta línea de actuación para evitar una capacidad ineficaz. También se podrían tener en cuenta los renovados esfuerzos de desarme, desmovilización y reintegración para que los que utilizan municiones explosivas vuelvan a las comunidades, corten su relación con los terroristas, pongan fin a la violencia y acaten las leyes malienses.
- **Otros**
 - El presupuesto de la Misión tiene que reflejar una amenaza de municiones explosivas cada vez mayor.
 - Vigilar cuidadosamente el aumento de la actividad de determinados asociados bilaterales para detectar acciones desestabilizadoras.
 - Aumentar la disponibilidad operacional de los vehículos de blindaje antiminas colaborando con los países que aportan contingentes y fuerzas de policía y continuar el apoyo del UNMAS o aumentarlo hasta que los países que aportan contingentes y fuerzas de policía puedan cumplir las normas de las Naciones Unidas sobre la capacitación y el equipamiento.
 - Investigar más a fondo por qué algunas unidades militares sufren menos bajas o incidentes por municiones explosivas.
 - Garantizar que el personal de operaciones encargado de la lucha contra los artefactos explosivos improvisados del Cuartel General de la Misión esté cuidadosamente seleccionado para garantizar que sean expertos en la materia capaces de contribuir a la planificación operacional.

- Crear un grupo de trabajo sobre las municiones explosivas a nivel nacional y del Cuartel General de la Misión.
- Establecer contactos con los grupos armados no signatarios para abordar los agravios y reconocer las motivaciones para utilizar la amenaza de las municiones explosivas como táctica.
- Con la ayuda de la Sede de las Naciones Unidas, continuar con el nivel de atención médica y procurar reforzar la capacidad de primeros auxilios administrados por camaradas en los primeros 10 minutos (aplicando las normas de capacitación y equipamiento de las Naciones Unidas).

Informe posterior a la visita proporcionado por el equipo del examen estratégico independiente a los directivos de la MINUSCA

Reunión de información, examen de la actividad y recopilación de datos

1. Durante la fase de estudio sobre el terreno en la República Centroafricana en el período comprendido entre el 13 y el 23 de octubre de 2021, el equipo del examen estratégico independiente llevó a cabo 36 actividades distintas, centradas en la MINUSCA, pero que incluyeron reuniones con partes interesadas más amplias, como el equipo de las Naciones Unidas en el país, la comunidad humanitaria, la Misión de Formación de la Unión Europea y otros agentes externos. El equipo del examen estratégico independiente también pudo desplegarse a Buar, en el sector oeste, y en Kaga Bandoro, en el sector centro, para realizar observaciones y colaborar con las oficinas sobre el terreno, los cuarteles generales de los sectores y las unidades uniformadas. En el Cuartel General de la Misión, el equipo del examen estratégico independiente realizó entrevistas y mesas redondas tanto por divisiones como por esferas temáticas. Las aportaciones principales procedieron de los directivos de la Misión, el UNMAS, la Fuerza, el Director de Apoyo a la Misión, la protección de los civiles, la policía de las Naciones Unidas, el Centro Mixto de Análisis de la Misión y el Centro Conjunto de Operaciones. Esta actividad se apoyó en un examen de los documentos de la MINUSCA y de las políticas de la Sede de las Naciones Unidas, así como en la aportación de la MINUSCA a la encuesta del examen estratégico independiente.

2. En general, el examen estratégico independiente llegó a la conclusión de que la **MINUSCA se encuentra en una fase de transición respecto a la amenaza de las municiones explosivas**, pero es difícil saber qué dirección puede tomar esa amenaza. Los ataques con municiones explosivas pasaron de 0,1 al mes en octubre pasado a unos 2,5 al mes en los últimos 12 meses. Esto se tradujo en el primer caso con municiones explosivas observado en noviembre de 2020, en una fuerte subida en febrero-marzo de 2021 y en un aumento constante desde entonces. Concentrados casi exclusivamente en el sector oeste (al norte y al oeste del eje Carnot - Bozum - Buca), existe una clara relación entre los incidentes con municiones explosivas y el despliegue en noviembre, y el aumento en febrero, de las Fuerzas Armadas de la República Centroafricana (FACA) y fuerzas bilaterales seleccionadas en ese sector. No se sabe exactamente cuál es esa relación. Según las pruebas disponibles, el equipo del examen estratégico independiente está de acuerdo con la conclusión de la MINUSCA de que la mayoría de los dispositivos de municiones explosivas son probablemente de los grupos armados, que intentan proteger su territorio contra los avances de las FACA y las fuerzas bilaterales, pero es posible que las FACA y las fuerzas bilaterales también estén empleando minas durante sus operaciones. Independientemente de la evolución precisa de la amenaza, **es prudente que la MINUSCA sienta algunas bases para mitigar los riesgos de las municiones explosivas, y es esencial que la Misión comprenda mejor** la evolución de la situación.

3. El equipo del examen estratégico independiente hizo varias observaciones específicas que pueden apoyar la respuesta de la MINUSCA y de la Sede de las Naciones Unidas ante la amenaza de las municiones explosivas en la República Centroafricana y anticiparse a ella.

- **Dificultades de movilidad para la MINUSCA.** Al igual que con otras amenazas, la imposibilidad de que las fuerzas de paz se desplieguen conduce a una menor seguridad, lo que a su vez significa una menor presencia. Sin embargo, el equipo del examen estratégico independiente observó que la amenaza de las municiones explosivas presenta un desafío particularmente insidioso en este sentido, ya que un exceso de precaución lleva a una clasificación conservadora de las rutas (particularmente en el sector oeste) y

a una falta de patrullaje militar y policial, lo que a su vez reduce el cumplimiento del mandato de los organismos, fondos y programas. Se debería adoptar una evaluación de la amenaza rigurosa, con base empírica, revisada de forma rutinaria, coherente y transparente, que refuerce la capacidad de análisis y evaluación de la seguridad, incluyendo quién emplea municiones explosivas, las fuentes de las municiones explosivas y sus ubicaciones. El movimiento terrestre debe formar parte del “paquete de confianza” que dará impulso a los efectivos para desplegarlos en patrullas en zonas disputadas. Esto se debería combinar con el uso de los equipos de búsqueda y detección actuales y previstos, y de los equipos de eliminación de municiones explosivas. Los dirigentes a nivel de sector y de Fuerza deben centrarse en inculcar esa confianza en las unidades desplegadas. El equipo del examen estratégico independiente observó que había ejemplos locales de buenas prácticas en este sentido, con un excelente uso de la implicación comunitaria, la observación y las maniobras que reducen el riesgo y permiten su desplazamiento en esas zonas.

- **Violaciones del acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas y amenazas conexas.** El papel de algunos agentes bilaterales y el reto de operar “al lado” de una autoridad nacional que no ve con buenos ojos la actividad de las Naciones Unidas plantea muchas cuestiones y contribuye a una serie de resultados directamente relacionados con la amenaza de las municiones explosivas. El equipo del examen estratégico independiente escuchó numerosas opiniones no verificadas de que las fuerzas bilaterales que operan en el oeste de la República Centroafricana utilizan municiones explosivas para realizar sus operaciones. También hay pruebas de que las operaciones militares de las FACA y las fuerzas bilaterales en esas zonas han llevado a los grupos armados a utilizar municiones explosivas como medio de defensa. Al mismo tiempo, las medidas de las FACA y las fuerzas bilaterales para impedir que el personal de la MINUSCA tenga acceso a amplias zonas del sector oeste (violaciones del acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas) contribuyen a que no se aborde la amenaza de las municiones explosivas y tenga un mayor efecto en la población civil. Será necesario un compromiso político continuo para que la MINUSCA pueda tener acceso al sector oeste.
- **Gobernanza de las actividades contra las municiones explosivas en la MINUSCA y el papel del UNMAS.** La estructura actual y prevista para la gobernanza de las actividades contra las municiones explosivas en la MINUSCA es una ilustración útil de las observaciones más amplias del examen estratégico independiente sobre la estrategia, la gobernanza y la gestión de esos esfuerzos. En la actualidad, las medidas contra las municiones explosivas se han delegado *de facto* al Jefe de Estado Mayor Adjunto de Apoyo Operacional de la Fuerza. El equipo del examen estratégico independiente apoya plenamente los esfuerzos del Grupo de Trabajo existente, pero cree que las medidas contra las municiones explosivas de la Misión deben ser asumidas por el personal directivo superior, que debe respaldar y dotar de recursos una estrategia integrada que proporcione un marco de acción a los elementos militares, policiales y civiles de una misión, en apoyo de las autoridades nacionales, así como incorporar elementos del equipo más amplio de las Naciones Unidas, y los asociados regionales. Una opción es utilizar un equipo de coordinación operacional presidido por el Jefe de Estado Mayor de la Misión. También debe planificarse el papel [temporal] del UNMAS, con responsabilidades y límites claramente establecidos, en particular en relación con la Fuerza; la Sede de las Naciones Unidas debe desarrollar y dirigir la forma y los recursos de este modelo.
- **Desinformación y lucha contra la desinformación.** Desde el punto de vista de la amenaza de las municiones explosivas, la desinformación generalizada y la movilización de la población contra las actividades de las Naciones Unidas se traducen en un aumento significativo de la vulnerabilidad y en la obstrucción de las respuestas a las minas y a los artefactos explosivos improvisados. El equipo del examen estratégico independiente recomienda encarecidamente que la MINUSCA destine recursos que le permitan operar en colaboración con el equipo de las Naciones Unidas en el país y con el personal humanitario para contrarrestar la desinformación y garantizar que los esfuerzos humanitarios y de mantenimiento de la paz sigan vinculados al consentimiento público y, por tanto, sean menos vulnerables a las amenazas de las municiones explosivas. Una opción es incluir la capacidad de comunicación estratégica en el Cuartel General de la Misión, la Fuerza o la policía de las Naciones Unidas.

- **Evacuación de bajas.** Actualmente, la evacuación de bajas por arte de las Naciones Unidas no se realiza por la noche. Unas notas verbales vistas por el equipo del examen indican que se debe a las restricciones del espacio aéreo impuestas por el Gobierno, pero los entrevistados no lo comprendían bien; algunas partes interesadas creían que el Gobierno de la República Centroafricana había prohibido los movimientos aéreos nocturnos, mientras que otras pensaban que se debía a que las bases de aviación no disponían de instalaciones para vuelos nocturnos. El equipo del examen estratégico independiente llegó a la conclusión de que el segundo punto era discutible: las unidades de aviación de la MINUSCA llegaban con la capacidad necesaria para operar desde y hacia las áreas de aterrizaje de helicópteros con una preparación mínima. Las consecuencias son claras: la probable muerte, antes o después, de un civil o de un miembro del personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas debido a la imposibilidad de evacuarlo desde el lugar donde se produjo la lesión. También es un problema, pero muy secundario, la disminución de las tripulaciones de los helicópteros. Asimismo, las unidades de la Fuerza y las unidades de policía constituidas deben practicar el establecimiento de áreas de aterrizaje nocturno de helicópteros. Solucionar este problema debería ser una prioridad para la Misión, con el apoyo de la Sede de las Naciones Unidas, según sea necesario. También hay que tener en cuenta que el gobierno de la República Centroafricana está permitiendo actualmente los vuelos nocturnos de los aviones de las FACA y de los asociados bilaterales.
- **Capacidades adicionales.** Ya se están generando algunas capacidades adicionales necesarias. Un número limitado de vehículos de blindaje antiminas en el sector oeste proporcionará un mayor grado de seguridad, aunque las condiciones del terreno harán que su alcance operacional sea limitado. La metodología de una unidad, entrevistada por el equipo del examen estratégico independiente, proporciona un buen ejemplo de lo que se puede lograr sin vehículos de blindaje antiminas. Equipos adicionales de eliminación de municiones explosivas también añadirán seguridad y abrirán un proceso de recogida de pruebas. Se deberían desplegar en las zonas de amenaza y utilizarse para apoyar las medidas de lucha contra las municiones explosivas y no solo para la protección de las fuerzas locales. También se debería considerar la posibilidad de capacitar y equipar a los equipos de búsqueda y detección dentro de las unidades de infantería y las unidades de policía constituidas (posiblemente utilizando el UNMAS para la capacitación a corto plazo) y establecer esta capacidad en las unidades que se desplieguen en el futuro. Capacidades como la investigación posterior a la explosión y la creación de un laboratorio de investigación de nivel I añadirían valor a las respuestas proactivas y reactivas. Posiblemente debería considerarse un equivalente a la capacidad avanzada de inteligencia, vigilancia y reconocimiento de la MONUSCO para obtener una notificación anticipada de las amenazas.
- **Gestión de la información.** El uso coherente de sistemas de información interoperables apoyará una comprensión común del problema y permitirá unificar las medidas contra la amenaza. Se deberían promover la plataforma Unite Aware y el Sistema Geoespacial de Conciencia Situacional, así como el Sistema de Gestión de Información para Actividades relativas a las Minas del UNMAS, como “una sola versión de la verdad” para la gestión de incidentes y eventos con municiones explosivas, respectivamente, alimentándose mutuamente.
- **Capacitación previa al despliegue.** El personal directivo superior de la Misión puso en duda la eficacia de la capacitación y la preparación previas al despliegue de los contingentes uniformados, un tema común con otras Misiones. Es necesaria una mayor solidez en la capacitación y la capacidad en materia de lucha contra las municiones explosivas y un enfoque centrado más específicamente en los procesos de visitas de evaluación y asesoramiento y las visitas previas al despliegue podrían ser la vía para conseguirlo. La Sede de las Naciones Unidas también debería participar para determinar si se pueden utilizar modelos alternativos de capacitación previa al despliegue; equipos móviles de capacitación, acuerdos bilaterales entre los países que aportan contingentes y fuerzas de policía y otros Estados Miembros para la capacitación, visitas previas a la rotación de la sede de las Naciones Unidas u otras medidas. Se podría recordar a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía con promesas existentes la importancia de la capacitación en la lucha contra las municiones explosivas y revisar continuamente los Manuales de las Naciones Unidas (como el Manual para batallones de infantería de las Naciones Unidas y el Manual para la Eliminación de Municiones Explosivas) apoyaría la comprensión conceptual del requisito.

Informe posterior a la visita proporcionado por el equipo del examen estratégico independiente a los directivos de la MONUSCO

Reunión de información, examen de la actividad y recopilación de datos

1. Durante la fase de estudio sobre el terreno en la República Democrática del Congo, entre el 23 y el 29 de octubre, el equipo del examen llevó a cabo 33 actividades distintas, centradas en la MONUSCO, pero que incluyeron reuniones con partes interesadas más amplias, como el equipo de las Naciones Unidas en el país, la comunidad humanitaria, las FARDC y otros agentes externos. El equipo del examen también pudo desplegarse en Beni para observar e interactuar con las oficinas sobre el terreno, el Oficial Encargado/Jefe de Oficina y las unidades uniformadas. En el Cuartel General de la Misión, el equipo del examen estratégico independiente realizó entrevistas y mesas redondas tanto por divisiones como por esferas temáticas. Las aportaciones principales procedieron de los directivos de la Misión, el UNMAS, la Fuerza, el Director de Apoyo a la Misión, la protección de los civiles, la policía de las Naciones Unidas, el Centro Mixto de Análisis de la Misión y el Centro Conjunto de Operaciones. Esta actividad se apoyó en un examen de los documentos de la MONUSCO y de las políticas de la Sede de las Naciones Unidas, así como en la aportación de la MONUSCO a la encuesta del examen estratégico independiente.
2. El examen estratégico independiente observó que la Misión se encuentra en el inicio de un aumento potencialmente grave de la amenaza de municiones explosivas, con al menos 37 incidentes con municiones explosivas notificados entre el 1 de enero de 2021 y el 30 de septiembre de 2021, en comparación con 7 en 2020, 14 en 2019 y 1 en 2018, 2 en 2017 y 19 en 2016, según el UNMAS⁶⁴. Tácticas como municiones explosivas potencialmente controladas por radio y dispositivos simulados para comprobar la respuesta suscitan preocupación por la naturaleza evolutiva de la amenaza. Sin embargo, todavía es difícil evaluar en qué dirección podría evolucionar la amenaza de las municiones explosivas o si esto representa una tendencia. Aunque las FARDC son el principal objetivo de los incidentes con municiones explosivas, la población civil es la más afectada, con 22 civiles muertos en los últimos 12 meses. La mayoría de los incidentes relacionados con las municiones explosivas se produjeron en la zona de Beni, supuestamente perpetrados por las FDA como medio defensivo contra las FARDC y para impedir que la población local accediera a sus campos y robar sus cosechas. Sería prudente que la MONUSCO siguiera mitigando los riesgos de las municiones explosivas, y es esencial que la Misión comprenda mejor la evolución de la situación.
3. El equipo del examen estratégico independiente hizo varias observaciones específicas que pueden apoyar la respuesta de la MONUSCO y de la Sede de las Naciones Unidas ante la amenaza de las municiones explosivas en la República Democrática del Congo y anticiparse a ella.

Principales observaciones y recomendaciones:

- **El cumplimiento del mandato no se ve obstaculizado significativamente “todavía” por el creciente número de incidentes con municiones explosivas** (23 desde el 31 de mayo de 2021), pero en los últimos 12 meses se produjeron hasta 22 bajas civiles por municiones explosivas.
- **Los datos de incidentes con municiones explosivas no están verificados en su mayoría y proceden de las FARDC**, pero las municiones explosivas simples son la norma, dirigidas contra las FARDC y para extorsionar. Otras se colocaron en una iglesia, un bar y una gasolinera. Se cree que las FDA son las principales instigadoras. Se detuvo a un individuo, al parecer procedente del Oriente Medio, por entrenar a las FDA en técnicas con artefactos explosivos improvisados y aeronaves no tripuladas.

⁶⁴ Informe de evaluación del UNMAS sobre la amenaza de los artefactos explosivos improvisados en la República Democrática del Congo, de 30 de octubre de 2020 (pág. 10) y sesión informativa del UNMAS al equipo del examen estratégico independiente sobre las respuestas de las Naciones Unidas a los artefactos explosivos improvisados (Goma, 26 de octubre de 2021).

- **Gobernanza de las actividades contra las municiones explosivas y papel del UNMAS.** La estructura actual y prevista para la gobernanza de las actividades contra las municiones explosivas en la MONUSCO es una ilustración útil de las observaciones más amplias del examen estratégico independiente sobre la estrategia, la gobernanza y la gestión de esos esfuerzos. En la actualidad, las medidas se han delegado *de facto* a la Fuerza, que se encuentra bajo la autoridad del Jefe de Estado Mayor Adjunto de Apoyo Operacional, mientras que el UNMAS proporciona apoyo al Gobierno. El equipo del examen estratégico independiente apoya plenamente las medidas existentes, pero cree que las actividades de lucha contra las municiones explosivas en la Misión deben ser asumidas por el personal directivo superior, que debe respaldar y dotar de recursos a una estrategia que proporcione un marco de acción a los componentes militares, policiales y civiles de una misión, así como incorporar a elementos del equipo más amplio de las Naciones Unidas, los asociados regionales y las autoridades nacionales; este no es un problema que deba dejarse solo en manos de la Fuerza y del UNMAS. Una opción sería utilizar un equipo de coordinación operacional presidido por el Jefe de Estado Mayor de la Misión. También se debe planificar el papel UNMAS en esta empresa, con responsabilidades y límites claramente establecidos.
- **Capacidades adicionales.** Se requieren capacidades adicionales, entre ellas capacidad de búsqueda y detección (más allá de la requerida para autonomía logística en la declaración de necesidades de las unidades y los memorandos de entendimiento), y capacidad de eliminación de municiones explosivas (con capacidad de investigación posterior a la explosión). Se requieren vehículos de blindaje antimitinas limitados, pero se deben validar en función de las condiciones del terreno y de las carreteras en las que está previsto que operen. También se debería considerar la posibilidad de capacitar y equipar a los equipos de búsqueda y detección de las unidades de infantería (posiblemente utilizando el UNMAS para la capacitación a corto plazo) y establecer esta capacidad en las unidades que se desplieguen o roten en el futuro. Las capacidades proactivas, como la investigación posterior a la explosión, la capacidad del equipo de investigación de armas y un laboratorio de investigación de nivel I (y el acceso a un posible laboratorio regional de nivel II) añadirían valor.

4. Otras recomendaciones basadas en diferentes niveles:

A nivel de la misión

- Examinar las medidas actuales de protección de la fuerza y las medidas de seguridad con el Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas, la policía de las Naciones Unidas y el UNMAS en apoyo para garantizar que se aplican inmediatamente medidas de mitigación de la amenaza de las municiones explosivas. Aunque actualmente no haya incidentes confirmados de atentados suicidas, se recomienda planificar una respuesta y considerar la evolución de las amenazas.
- La MONUSCO debería poner en marcha el plan de apoyo de la Misión contra la amenaza de los artefactos explosivos improvisados en Beni.
- Reforzar la concienciación de la población local sobre la amenaza de las municiones explosivas a través de proyectos y programas periódicos de policía de proximidad.
- Reforzar la inteligencia preventiva del mantenimiento de la paz y seguir desarrollando el uso de GTAU.
- Estar preparado para aumentar el personal de la Junta de Investigación en el Cuartel General de la Misión para manejar un mayor número de Juntas de Investigación si la amenaza de las municiones explosivas sigue aumentando. También debería existir la capacidad de captar datos más amplios de la Junta de Investigación para buscar tendencias y recomendar acciones.
- Considerar la posibilidad de añadir un oficial en comisión de servicio con experiencia previa como oficial de Estado Mayor en una de las tres misiones con una amenaza actual de municiones explosivas y experiencia en la Sede de las Naciones Unidas para reforzar los conocimientos de la Fuerza sobre la organización en las Naciones Unidas y proporcionar un enlace experimentado en municiones explosivas con el equipo de las Naciones Unidas en el país, los organismos, fondos y programas.

- Hacer simulacros de evacuación de bajas basados en incidentes con municiones explosivas con un número elevado de miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz, fuerzas nacionales de seguridad o civiles gravemente heridos. Considerar la posibilidad de aumentar la capacidad de atención traumatológica en el norte y revisar el plan de evacuación de bajas de acuerdo con los resultados del simulacro.

Apoyo de la Sede de las Naciones Unidas a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía

- Generar experiencia de los oficiales de Estado Mayor de la MONUSCO y de los agentes de policía no pertenecientes a unidades constituidas en materia de lucha contra las municiones explosivas para reforzar los conocimientos del Cuartel General y la experiencia en el manejo de la escena del delito.
- Examinar la declaración de necesidades de las unidades de la MONUSCO para los batallones de infantería, las fuerzas de reacción rápida, las fuerzas especiales y las unidades de policía constituidas para reforzar la capacidad de búsqueda y detección más allá de la categoría de autonomía logística e integrar adecuadamente el equipo de propiedad de los contingentes en el anexo B.
- Generar capacidad de eliminación de municiones explosivas en la MONUSCO, con capacidad de investigación posterior a la explosión para las unidades de ingeniería existentes.
- Se debería seguir estudiando y generando la capacidad avanzada de inteligencia, vigilancia y reconocimiento de la MONUSCO. Consultar con otras misiones que deseen estudiar una capacidad similar en su misión.

Creación de capacidad

- Capacitación o mentoría especializada/creación de capacidad para las FADRC en materia de ciencia forense, investigación posterior a la explosión y explotación para garantizar la cadena de custodia de las pruebas y la respuesta adecuada para identificar a los autores, los motivos y el origen de las municiones explosivas.
- La policía de las Naciones Unidas y las unidades de policía constituidas deberían impartir sesiones de formación tituladas “Competencia en mitigación de la amenaza de las municiones explosivas” para sus homólogos nacionales de forma permanente.
- La Misión debería estudiar el marco jurídico nacional, con especial atención a la criminalización de las municiones explosivas y presentar sugerencias concretas sobre cómo adaptar la legislación actual de la República Democrática del Congo a la amenaza violenta de la eliminación de municiones explosivas.
- Iniciar un diálogo con el Gobierno para dar prioridad a la investigación, el enjuiciamiento y la resolución de las amenazas de las municiones explosivas.
- Establecer un programa especial de capacitación en eliminación de municiones explosivas para reforzar las entidades de investigación de la justicia militar.
- Mejorar la capacidad del UNMAS para apoyar al Centro Congolés de Acción contra las Minas en la detección y eliminación de las amenazas de los artefactos explosivos improvisados y la eliminación de municiones explosivas.
- Ayudar al Gobierno de la República Democrática del Congo a iniciar alianzas bilaterales con agentes externos con miras a aumentar su capacidad estratégica y operacional para mitigar y eliminar la creciente amenaza de los artefactos explosivos improvisados, a medida que la Misión prepara su retirada progresiva y escalonada.

UNMAS

- La Sede de las Naciones Unidas debería mejorar la capacidad del UNMAS para apoyar al Centro Congolés de Acción contra las Minas en la detección y eliminación de las amenazas de los artefactos explosivos improvisados y la eliminación de municiones explosivas.

- Se debería reforzar y ampliar la educación sobre los riesgos de las municiones explosivas para las FARDC y la población civil impartida por el UNMAS.
- La Misión debería seguir alentando al Gobierno a aumentar los recursos para reforzar la capacidad del Centro Congolés de Acción contra las Minas.
- El Gobierno de la República Democrática del Congo debería buscar alianzas externas con miras a aumentar su capacidad estratégica y operacional para mitigar y eliminar la creciente amenaza de los artefactos explosivos improvisados, a medida que la Misión prepara su retirada progresiva y escalonada.
- Llevar a cabo más capacitación o mentorías para los equipos de búsqueda y detección y revisar la declaración de necesidades de las unidades para la compañía de eliminación de municiones explosivas solicitada a fin de que proporcione suficiente capacidad (equipo, capacitación, despliegue).

Enfoque regional de las Naciones Unidas

- Crear o mejorar un proceso de intercambio de mejores prácticas y conocimientos entre las misiones.
- Crear un laboratorio forense regional de nivel II en apoyo de todas las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.
- Apoyar el desarrollo de una respuesta regional para mitigar la amenaza de las municiones explosivas, interrumpir las cadenas de suministro y las redes.

**Anexo C
Metodología**

La respuesta de las Naciones Unidas a la amenaza de las municiones explosivas
Examen estratégico independiente
23 de noviembre de 2021

Metodología**Mandato****Concepto**

1. El Consejo de Seguridad, en su declaración de la Presidencia S/PRST/2021/11, de 24 de mayo de 2021, solicitó al Secretario General que le presentase “un examen estratégico independiente de las respuestas de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en relación con los artefactos explosivos improvisados, en que se evalúen las capacidades y las medidas necesarias para mitigar mejor esa amenaza”. El Consejo de Seguridad solicitó que se presentase un informe antes del 15 de diciembre de 2021.
2. La solicitud de un examen estratégico independiente reflejó la preocupación por el constante aumento del número de bajas entre los efectivos de mantenimiento de la paz debido a las municiones explosivas, incluidos los artefactos explosivos improvisados. Las consultas comenzaron en julio de 2021 con la participación del Departamento de Operaciones de Paz, el Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz y el Departamento de Apoyo Operacional para esbozar los elementos iniciales del alcance del examen, incluido el enfoque geográfico de este examen temático, junto con recomendaciones sobre la metodología y el enfoque que se debería adoptar. Una vez que el Secretario General de las Naciones Unidas designó al Jefe del Equipo del examen estratégico independiente en agosto, esos elementos para el alcance fueron la base para el trabajo subsiguiente, incluyendo el desarrollo de las líneas de investigación utilizadas por el equipo del examen estratégico independiente y la planificación de las consultas y el estudio documental, las visitas sobre el terreno, el examen y validación de los resultados preliminares y las etapas de redacción del informe. El examen estratégico independiente también se benefició del rigor de una actividad de “equipo rojo” gestionada por la Oficina Ejecutiva del Secretario General, que hizo una prueba de resistencia de las líneas de investigación y, posteriormente, las conclusiones preliminares.
3. La composición del equipo del examen estratégico independiente se discutió con el Jefe del Equipo para confirmar el tamaño y los conocimientos técnicos requeridos para el examen estratégico independiente. Posteriormente se seleccionó a expertos externos en la mitigación de amenazas de artefactos explosivos improvisados para que se unieran al equipo del examen estratégico independiente. La red de puntos focales del examen estratégico independiente en las oficinas de la Secretaría de las Naciones Unidas proporcionó información inicial al Jefe de Equipo y posteriormente también aportó conocimientos técnicos de los equipos operacionales integrados, la Oficina de Asuntos Militares, la División de Policía y el Servicio de las Naciones Unidas de Actividades Relativas a las Minas (UNMAS) a la fase de visita sobre el terreno del examen. También se estableció una red de puntos focales de datos para apoyar el examen estratégico independiente, que reforzó el enfoque empírico del examen al finalizar las líneas de investigación y asesorar sobre el desarrollo de una encuesta de percepción que se distribuyó a todas las misiones de las Naciones Unidas mediante un cable cifrado circular firmado conjuntamente por el Secretario General Adjunto del Departamento de

Operaciones de Paz y el Secretario General Adjunto del Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz.

Alcance

4. El examen estratégico independiente procedió con el entendimiento de que el objetivo del examen era **recomendar medidas realistas y viables para mitigar la amenaza sobre el personal de las Naciones Unidas y los civiles y apoyar el cumplimiento del mandato; identificar las funciones** que pueden desempeñar las partes interesadas para mejorar la seguridad del personal de las Naciones Unidas; y proponer medidas que sean prospectivas, promuevan respuestas proactivas y sean potencialmente **aplicables a otros contextos de misión**, incluso si solo se enfrentan a una amenaza indeterminada o emergente.

5. El presente examen fue el primer examen estratégico temático independiente de las Naciones Unidas. Durante las primeras etapas del examen y la planificación, se pusieron de manifiesto claramente varias cuestiones que justificaban la ampliación del alcance para incluir las siguientes consideraciones:

- Los artefactos explosivos improvisados son un tipo de municiones explosivas y no se aplican a la mayoría de los tipos de dispositivos o municiones que suponen una amenaza en los entornos de las misiones de las Naciones Unidas. Por tanto, el equipo del examen estratégico independiente aplicó la **definición más amplia de “municiones explosivas”** a los efectos del examen, que se define como *“municiones que contienen explosivos, incluidas las bombas y las cabezas de misil, todas las minas, los dispositivos accionados por cartuchos y propelentes; los dispositivos electroexplosivos; los artefactos explosivos clandestinos e improvisados, y toda clase de artículos o componentes similares o conexos de naturaleza explosiva”*, según el Manual para la Eliminación de Municiones Explosivas de las Misiones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas.
- Un análisis eficaz de la amenaza para las misiones de las Naciones Unidas **requiere evaluaciones que van más allá de los sistemas de planificación y operacionales del personal uniformado de las Naciones Unidas** y de los países que aportan contingentes y fuerzas de policía. Por tanto, tras las consultas, el equipo del examen amplió el alcance del examen para **abarcar también al personal civil de las Naciones Unidas**, al equipo de las Naciones Unidas en el país y a los organismos, fondos y programas, a las capacidades y a la intención de los países receptores, en particular de responsabilizar a los autores de los ataques.
- Las amenazas de explosivos afectan **no sólo al personal uniformado y a todo el personal de la misión, sino también a la población civil**, así como a la capacidad de la misión para **llevar a cabo las tareas prioritarias relacionadas con los mandatos de protección de los civiles**.

6. Teniendo en cuenta lo anterior, el examen estratégico independiente emprendió lo siguiente:

- Examinar la respuesta de las misiones de las Naciones Unidas que se enfrentan a una amenaza establecida o potencialmente emergente de artefactos explosivos improvisados (MINUSMA, MONUSCO, MINUSCA), determinando su naturaleza, la evolución prevista y la respuesta adecuada.
- Analizar las capacidades existentes de las misiones, incluidas, entre otras, las normas, la orientación, la capacitación, el equipo, los procedimientos operativos, las fuerzas (incluidos los multiplicadores) y el apoyo de que disponen las misiones para responder a la amenaza y ejecutar sus mandatos.

- Analizar la flexibilidad y adaptabilidad de las misiones para ajustar su respuesta a una naturaleza o nivel de amenaza de artefactos explosivos improvisados cambiantes.
- Formular recomendaciones sobre las medidas que deberían adoptar las Naciones Unidas, las naciones receptoras, los países que aportan contingentes y fuerzas de policía y otras partes interesadas para mitigar mejor la amenaza y garantizar que la composición y las capacidades de las misiones sean adecuadas para su finalidad.
- Evaluar el valor añadido respectivo de las capacidades civiles y uniformadas para hacer frente a la amenaza de los artefactos explosivos improvisados, ya sea a través de medidas preventivas o de respuesta, y encontrar oportunidades para mejorar las sinergias.
- Evaluar cómo la respuesta de las operaciones de mantenimiento de la paz a los artefactos explosivos improvisados afecta al cumplimiento de los mandatos de las misiones.
- Recomendar el enfoque que debe adoptarse a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas, según proceda.

7. Para lograr estos objetivos, el examen estratégico independiente tuvo en cuenta, entre otros, los siguientes factores:

- La primacía de la política y el impacto que esta puede tener en la situación de la seguridad.
- La responsabilidad principal de los Estados receptores en cuanto a la protección de su población civil, así como su responsabilidad principal en cuanto a la seguridad del personal y los bienes de las Naciones Unidas.
- Los vínculos entre la dinámica política y de seguridad nacional, regional y local.
- La necesidad de establecer alianzas sólidas entre las partes interesadas nacionales y regionales pertinentes, en particular entre el país receptor, las Naciones Unidas y los países que aportan contingentes y fuerzas de policía.
- La necesidad de considerar enfoques que tengan en cuenta al género, la edad y la diversidad como cuestiones transversales en las medidas de mitigación de las amenazas de las municiones explosivas.

Realización

8. El examen estratégico independiente se **basó en datos y pruebas y se guió por las mejores prácticas** con el objetivo de recomendar medidas realistas y viables para mejorar las respuestas de las Naciones Unidas a las amenazas de las municiones explosivas y promover la seguridad del personal de las Naciones Unidas. Siguió un **extenso y amplio proceso consultivo e integrado mediante** una amplia gama de acciones, entre ellas:

- Revisar documentos estratégicos, entre ellos los planes y documentos de orientación específicos de la misión, las evaluaciones de las amenazas, la respuesta y los planes de contingencia, además de las orientaciones pertinentes del Departamento de Operaciones de Paz, el Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz y el Departamento de Apoyo Operacional, los materiales de capacitación, etc.
- Realizar visitas sobre el terreno a la MINUSMA, la MINUSCA y la MONUSCO, cuyas agendas se coordinaron estrechamente con la dirección y los componentes de la Misión e incluyeron visitas a zonas con una alta amenaza.
- Entrevistar a las partes interesadas locales, regionales e internacionales.
- Elaborar una evaluación que tenga en cuenta las cuestiones de género y con visión de futuro, basándose, entre otras cosas, en los conjuntos de datos cualitativos y analíticos disponibles.

- Evaluar las respuestas de los interlocutores basándose en las líneas de investigación del examen estratégico independiente.
- Evaluar las capacidades de las misiones a lo largo del tiempo, basándose en fuentes de datos cuantitativos y cualitativos y en evaluaciones de las amenazas pertinentes.
- Evaluar las capacidades de los asociados de las Naciones Unidas, incluidas las ventajas comparativas y las limitaciones.
- Analizar las tendencias, incluidas las de percepción y los riesgos.
- Hacer comprobaciones de resistencia y actividades de equipo rojo y formular opciones y recomendaciones.
- Celebrar reuniones de información *a posteriori* con interlocutores de las misiones para la Sede de las Naciones Unidas a fin de validar las conclusiones preliminares.

9. En total, el examen estratégico independiente realizó más de 111 **entrevistas y celebró reuniones informativas** con directivos superiores de las Naciones Unidas, los Estados Miembros y los principales asociados (por ejemplo, la Misión de Formación de la Unión Europea, entre otros). La **encuesta** recibió 245 respuestas; provinieron de todas las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, así como de los organismos, la Sede de las Naciones Unidas y las misiones políticas especiales. Se recibieron respuestas a la encuesta de todas las oficinas del Departamento de Operaciones de Paz, la mayoría de las cuales procedían de las oficinas de dirección o del personal directivo superior, del personal militar, de las actividades relativas a las minas y del apoyo operacional. Los encuestados pertenecían en su mayoría a las categorías P4 y P5 de las Naciones Unidas.

Calendario

10. El calendario de los principales hitos cumplidos por el examen estratégico independiente fue el siguiente:

- El Jefe del Equipo y el equipo de examen consultaron con las partes interesadas pertinentes, incluido el equipo rojo y la red de puntos focales de datos, **desde fines de agosto hasta fines de septiembre**, para definir las líneas de investigación del examen y, sobre esa base, elaboraron la encuesta en línea que se difundió a todas las misiones.
- El Jefe del Equipo y el equipo de examen viajaron a las zonas de las Misiones objeto del examen (MINUSMA, MINUSCA, MONUSCO), habiendo coordinado y planificado las agendas con el personal directivo superior y los componentes sustantivos de las Misiones, **del 25 de septiembre al 31 de octubre**.
- Los resultados preliminares se compartieron con el equipo rojo para realizar una “prueba de resistencia” a principios de noviembre y el taller se celebró el **8 de noviembre**.
- Del **1 de noviembre al 19 de noviembre** se celebraron consultas y reuniones informativas en la Sede de las Naciones Unidas con varios representantes del personal directivo superior sobre los resultados preliminares; los proyectos de conclusiones específicas de las misiones se transmitieron a los respectivos dirigentes de la MINUSMA, la MINUSCA y la MONUSCO para su examen, comentarios y aclaraciones.
- El Jefe del Equipo presentó su informe final el **23 de noviembre**.
- El Secretario General transmitió el informe del examen estratégico independiente al Consejo de Seguridad para el **15 de diciembre**.

Líneas de investigación

El Consejo de Seguridad, en su declaración de la Presidencia S/PRST/2021/11, solicitó al Secretario General que le presentase “un examen estratégico independiente de las respuestas de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en relación con los artefactos explosivos improvisados, en que se evalúen las capacidades y las medidas necesarias para mitigar mejor esa amenaza”, y que le presentara un informe a más tardar el 15 de diciembre de 2021. A continuación se detallan las líneas de investigación con las que se llevó a cabo el examen estratégico independiente. Los conjuntos de datos para cada línea de investigación se desarrollaron para que se midieran en todas las misiones y sirven de base para el análisis y las visualizaciones en el informe. El examen se centró en las respuestas operacionales de las Naciones Unidas en la MINUSMA, la MINUSCA y la MONUSCO, sobre la base de los viajes realizados a las zonas de esas Misiones, al tiempo que se utilizaron esas líneas de investigación para elaborar una encuesta mediante la cual se solicitaran datos, análisis y tendencias pertinentes de otras misiones que se enfrentan a amenazas de municiones explosivas.

Las líneas de investigación también se fundamentaron en la orientación adicional del Secretario General Adjunto del Departamento de Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, Sr. Lacroix, en septiembre de 2021, como se indica a continuación:

- Al tiempo que el examen estratégico independiente examina los sistemas de planificación y operacionales del personal uniformado de las Naciones Unidas y de los países que aportan contingentes y fuerzas de policía, también es pertinente la participación del personal civil y las oficinas de las Naciones Unidas, las capacidades e intenciones de las autoridades nacionales y las influencias regionales para garantizar un análisis exhaustivo de la amenaza para la seguridad de las operaciones de mantenimiento de la paz.
- También es pertinente el efecto de las municiones explosivas utilizadas (intencionalmente o no) por los grupos armados en la población civil (especialmente en misiones con mandatos de protección de los civiles).
- Dado que los artefactos explosivos improvisados no son la única amenaza de municiones explosivas⁶⁵ es pertinente incluir el examen de todas las municiones explosivas (minas, cohetes, morteros, bombas, etc.), centrándose en particular en los artefactos explosivos improvisados.
- Es pertinente que el examen estratégico independiente incluya la planificación y las operaciones uniformadas y civiles de las Naciones Unidas, tanto en las misiones de mantenimiento de la paz como en las misiones políticas especiales, en la forma de mitigar y prevenir las amenazas de las municiones explosivas.

⁶⁵ A efectos del presente examen estratégico independiente, las respuestas a las amenazas planteadas por los artefactos explosivos improvisados se evaluarán como respuestas a las amenazas planteadas por municiones explosivas, según la definición de “todas las municiones que contienen explosivos, materiales de fisión o fusión nuclear y agentes biológicos y químicos, tales como bombas y cabezas de misiles; misiles guiados y balísticos; municiones de artillería, morteros, cohetes y armas pequeñas; toda clase de minas, torpedos y cargas de profundidad; elementos pirotécnicos; bombas racimo y lanzadores múltiples; dispositivos accionados por cartuchos y propelentes; dispositivos electroexplosivos; artefactos explosivos clandestinos e improvisados; y toda clase de artículos o componentes similares o conexos de naturaleza explosiva.” [Fuente: páginas 13 y 185 del Manual para las Unidades Militares de Eliminación de Municiones Explosivas de las Misiones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas (agosto de 2021)]

- Teniendo en cuenta lo anterior y dado el corto plazo para informar al Consejo de Seguridad, el equipo del examen estratégico independiente debe respetar el calendario y puede tener que simplificar el número y la profundidad de las preguntas de las líneas de investigación para mantenerse centrado, pero puede recomendar preguntas abiertas para esferas adicionales que requieran un examen en el futuro.

Línea de investigación 1: ¿En qué medida la información y el análisis de que dispone una misión de las Naciones Unidas le permiten prevenir o reducir los incidentes con municiones explosivas y mitigar su impacto en el cumplimiento del mandato?

Línea de investigación 2: ¿En qué medida (y cómo) las misiones, la Sede de las Naciones Unidas y los países que aportan contingentes y fuerzas de policía mitigan el riesgo para las operaciones (cumplen el mandato) cuando hay una amenaza de municiones explosivas?

Línea de investigación 3: ¿En qué medida la Sede de las Naciones Unidas apoya a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía que se despliegan en entornos con amenaza de municiones explosivas?

Línea de investigación 4: ¿Cuál es la eficacia de la misión para mitigar la amenaza y el impacto de las municiones explosivas en la población civil?

Línea de investigación 5: ¿En qué medida contribuyen las misiones y las autoridades nacionales a los esfuerzos por identificar a los autores y exigirles responsabilidades?

Línea de investigación 6: ¿Consideran las misiones que las autoridades nacionales son capaces de mitigar la amenaza de las municiones explosivas (y en qué medida)?

Línea de investigación 7: ¿Cuál es la colaboración de las misiones y de las autoridades nacionales con entidades internas y externas?



Una de las dos municiones explosivas encontradas y desactivadas por efectivos militares de las Naciones Unidas en Aguelhok (Mali), informe de incidente significativo del Centro Conjunto de Operaciones de la MINUSMA, 28 de noviembre de 2021.